

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA PRINCIPAUTE DE MONACO

ÉTUDE POLITIQUE ET JURIDIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mardi 19 novembre 1929, à 2 heures

PAR

René CERCLER

Président : M. MESTRE, professeur

Suffragants { *MM. J. BARTHÉLEMY, professeur*
LAFERRIÈRE, professeur

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

—
1929

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA PRINCIPAUTÉ DE MONACO

ÉTUDE POLITIQUE ET JURIDIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mardi 19 novembre 1929, à 2 heures

PAR

René CERCLER

Président : M. MESTRE, professeur

Suffragants { MM. J. BARTHÉLEMY, professeur
LAFERRIÈRE, professeur

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

—
1929

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

Monaco, ville de luxe et de plaisir, tirant ses revenus de l'exploitation du soleil, du climat et du site, Monaco est aussi un petit Etat.

Son casino est un temple où les fidèles de toutes nationalités accourent nombreux pour sacrifier à leur dieu. Et il semblerait que cette exclusivité de culte soit une prédestination dans le sort de Monaco. La légende ne veut-elle pas que l'origine étymologique « Portus Herculis Monœci » fasse allusion à ce dieu jaloux qu'était Hercule ne permettant aucun culte à côté du sien.

Comment l'ancien rocher de Monaco, comment le plateau des Spélugues, sont-ils devenus l'attrait de l'élite internationale en même temps qu'une curiosité du droit public ? C'est là la longue histoire de ce petit peuple monégasque, guidé et soutenu depuis des siècles par ses Seigneurs et ses Princes : la maison souveraine des Grimaldi.

L'Histoire des Grimaldi et celle de Monaco sont intimement liées. Et si, au début du xx^e siècle,

nous trouvons encore sur la carte d'Europe ce petit Etat minuscule mais indépendant qu'est la Principauté de Monaco, c'est à la politique prudente et séculaire, à la finesse diplomatique de leurs Seigneurs, que les Monégasques le doivent.

Sachant jouer de cette situation stratégique qui a fait dire que « Monaco était la clef de Gènes et la porte de la Provence », les Grimaldi, pendant quatre siècles, suivirent une politique de balance entre les maisons d'Autriche, de France et de Savoie, sachant se faire protéger sans se laisser absorber, (1) trop faibles qu'ils étaient cependant pour rester isolés au milieu des tourmentes et des convoitises internationales. Depuis des siècles la politique des Grimaldi tendait vers la complète indépendance de leur fief. A la fin du xxi^e siècle, c'était chose faite.

Le Gouvernement français, le seul auquel quelques publicistes voulaient encore attribuer un certain rôle de protection sur Monaco, pouvait dire en 1891, par la voix autorisée de son ministre des Affaires étrangères, à la Tribune de la Chambre : « La Principauté de Monaco est absolument indépendante, son indépendance a été reconnue, et ce n'est pas la France qui aurait intérêt à la laisser mettre en doute. »

Au début du xx^e siècle, ayant su échapper à l'étreinte de ses puissants voisins, la Principauté de

1. Sauf une annexion à la France de quelques années.

Monaco (1) était avec la principauté de Lichtenstein et les petites républiques d'Andorre et de Saint-Marin, un des derniers vestiges de l'Europe morcelée et divisée du xv^e siècle. Elle était de plus un des derniers exemples d'un gouvernement personnel des plus autoritaires mais aussi des plus paternels. Dans ses *Constitutions modernes*, en 1910, M. Darreste pouvait écrire : « Le système de la monarchie absolue a disparu en Europe, si l'on en excepte la petite Principauté de Monaco. »

Etat indépendant — nous nous rangeons à cette opinion d'ailleurs presque unanimement reçue — monarchie absolue, voilà comment se présentait Monaco en 1910. Au cours de longs siècles de lutte commune, les Grimaldi avaient su pour toujours — quoique les événements ultérieurs puissent faire penser — gagner la confiance des Monégasques.

En 1910 surgit une vive agitation ; une phase nouvelle — celle des revendications constitutionnelles — allait commencer. Le mouvement n'était pas dirigé contre le Prince, dont la personnalité même — ses sujets le savent — est la garantie de leur indépendance. Mais, l'un des principaux buts poursuivis était de moderniser le gouvernement et de mettre fin au régime absolu. Ce régime avait donné les meilleurs résultats alors qu'il était encore celui de la « Famille monégasque », mais il semblait une

1. Avec son territoire de 149 hectares et sa population de 20 000 habitants dont 1.500 Monégasques seulement (recensement de 1908).

anomalie depuis l'énorme afflux des étrangers.

Le Prince accueillit les revendications. En 1910, le suffrage universel fut accordé aux Monégasques en même temps qu'une organisation communale. A la fin de l'année, le Prince chargea trois juristes français de rédiger un projet de constitution. Le 5 janvier 1911, le Prince Albert I^{er} « octroyait » une charte constitutionnelle à ses sujets. La constitution ne fonctionna pas ou fonctionna mal, non pas tant à cause d'imperfections inhérentes au texte même, qu'à cause des difficultés d'application qui empêchaient les rouages de fonctionner normalement.

La grande tourmente de 1914 arriva. Monaco resta neutre officiellement, mais sa situation particulière la rendit solidaire des difficultés françaises. La constitution fut suspendue au début des hostilités jusqu'en 1917. On profita de sa remise en vigueur pour modifier certains articles qui avaient plus spécialement mécontenté la population. Cette révision n'apporta pas, d'ailleurs, l'apaisement désiré.

Nous voudrions — dans notre étude — nous attacher à l'évolution des institutions politiques. Mais si, dans tout Etat, les questions internationales réagissent sur la politique intérieure, dans un petit Etat comme Monaco, enchaîné dans un département français, l'interdépendance de ces deux ordres de questions est beaucoup plus sensible. Nous serons amenés à analyser les conventions douanières conclues entre la France et la

Principauté. Nous étudierons le traité franco-monégasque du 17 juillet 1918.

Ce traité, aux origines un peu mystérieuses, a eu une répercussion considérable sur la vie monégasque, sur l'existence même de la Principauté. On a pu dire qu'il créait sinon un protectorat complet au profit de la France, du moins un « semi-protectorat » pour employer l'expression de M. Prat.

Les clauses de ce traité réveillèrent les susceptibilités nationales. Elles furent pour beaucoup dans la crise de ces dernières années. Le malaise existe, en effet, à l'état latent depuis près de quinze ans malgré les modifications constitutionnelles de 1917 et les louables efforts faits de part et d'autre.

Le Gouvernement et les membres des Assemblées élues avaient pensé, chacun de leur côté, utiliser les compétences de la colonie étrangère. Les 20.000 étrangers, fixés dans la Principauté d'une façon permanente, avaient sensiblement les mêmes intérêts économiques que les nationaux. Ils pouvaient, avec voix consultative, apporter des avis judicieux pour la solution des difficultés communes. Il est regrettable que les projets monégasque et gouvernemental ne se soient point fusionnés. La Chambre consultative des intérêts étrangers, fut cependant créée par ordonnance souveraine du 19 juin 1920. C'est une institution très nouvelle en sa formule, intéressante par ses possibilités.

Nous observerons enfin ce malaise permanent dont souffre la Principauté depuis plus de dix ans et qui

parfois se manifeste par des secousses plus brusques comme pendant ces derniers mois. Nous essaierons d'en analyser les clauses et peut-être de porter un jugement.

Pour comprendre la période actuelle, il est nécessaire d'avoir une vue d'ensemble sur l'histoire de Monaco. Dans une première partie de notre ouvrage, nous examinerons les origines de la Principauté, sa constitution en Etat indépendant, son développement jusqu'en 1910. La seconde partie sera consacrée à l'étude de la constitution de 1911 et de ses révisions. Nous voudrions traiter ces sujets déjà connus des initiés avec un esprit nouveau, mettant surtout en valeur les faits qui serviront à mieux comprendre l'époque contemporaine qui fera l'objet de la troisième partie de notre étude.

Lorsque nous parlerons des événements qui se sont déroulés pendant cette dernière période, nous nous efforcerons tout particulièrement de tracer un tableau aussi objectif et impartial que possible. Nous savons quelle circonspection et quelle prudence sont nécessaires pour traiter d'événements récents. Nous nous excusons à l'avance si nous froissons bien involontairement quelques susceptibilités.

Tous à Monaco — depuis le Prince jusqu'au plus humble de ses sujets — travaillent pour le plus grand bien de la Principauté. Tous ont le plus vif désir de voir s'aplanir les difficultés. Nous tenons ici à affirmer hautement le profond attachement de la population monégasque pour la Famille Souveraine.

Un désaccord entre le Prince et son peuple ne peut être qu'un malentendu passager. Plus graves sont les causes du malaise qui ont leur source dans le domaine économique. Les questions économiques dominent toujours les événements politiques. C'est à la lumière de ce principe que nous dirigerons notre étude. Toute l'histoire de Monaco sera une éclatante illustration de cette affirmation.

PREMIÈRE PARTIE

HISTOIRE DE MONACO JUSQU'EN 1910

CHAPITRE PREMIER

DES ORIGINES A 1524

Les anciens, dans le choix de l'emplacement de leurs cités, ont presque toujours été guidés par des raisons d'ordre stratégique ou économique, souvent par les deux à la fois. Lieu naturellement bien protégé, centre d'une région fertile, confluent de voies navigables, point de jonction entre vallées et montagnes où se fait l'échange des produits respectifs, golfe présentant un accès facile et une retraite sûre, voilà autant de positions géographiques favorables à la création et au développement d'une cité.

Monaco, avec son rocher imprenable et son port naturel, asile sûr et base maritime de premier ordre, rentrait dans une de ces catégories. Son emplacement unique devait tenter, dès la plus haute antiquité, un peuple navigateur par excellence comme les Phéniciens.

Au rocher ligurien ils apportèrent un culte et un

nom. Un culte, celui de Melquard, dieu de Tyr, dont l'antiquité grecque et romaine a fait Hercule. Un nom : Portus-Herculis, le port d'Hercule, auquel les Phocéens — venant d'Ionie — devaient ajouter le qualificatif « Μονουχος » (seul habitant) qui a fait « Portus Herculis Monoeci » pour rappeler que le Héros ne permettait aucun culte à côté du sien (2).

A la chute de l'empire maritime de Tyr, au v^e siècle avant J.-C., Monaco passa sous la domination de Carthage. Colonie marseillaise, après la défaite d'Hamilcar, le port d'Hercule fut entraîné dans les rivalités entre César et Pompée. La domination romaine fut définitive après la fameuse victoire d'Auguste. Le souvenir de cet événement fut consacré en l'an VII avant J.-C. par l'érection, au col de la Turbie, d'un monument imposant, les Trophées d'Auguste, dont il reste encore aujourd'hui quelques vestiges. Ce fut dans la période suivante que Monaco prit une importance militaire de premier ordre avec la réfection de la voie Héracléenne qui devint la Via Julia Augusta et fut reliée plus tard à la Via Aurélia conduisant à Rome.

A cette époque, le christianisme s'introduisit dans ces contrées. Monaco, au temps des persécutions de l'empereur Dioclétien, reçut miraculeusement

1. Abel Rendu, *Menton et Monaco Histoire*.

2. M. Saige, dans *Monaco, ses origines et son histoire*, veut voir dans le Portus Herculis Monoeci une allusion au « dieu qui donne le repos ou qui donne asile », p. 12.

les reliques d'une sainte qui devait être un jour sa protectrice vénérée: Sainte Dévote (1).

Après la chute de l'empire romain, Monaco subit la destinée misérable de la contrée dévastée par les invasions barbares. Au vi^e siècle les Lombards en furent maîtres et plus tard Charlemagne. Les Sarrasins survinrent au ix^e siècle et apportèrent à nouveau la misère et la barbarie. Ils exercèrent avec fureur leurs déprédations sur les côtes jusqu'en 975, date à laquelle Guillaume I^{er}, vicomte de Marseille, comte d'Arles, gagna la bataille du Fraxinet et libéra Monaco du joug sarrasin.

Parmi les vaillants guerriers qui secondèrent énergiquement Guillaume I^{er} dans cette difficile entreprise, l'histoire cite en première ligne Giballin Grimaldi, d'origine génoise, auquel, en récompense de ses éclatants services, le vicomte de Marseille fit don de la baie de Sambracie et lui assura aide et protection (2).

La République de Gênes, au xi^e siècle, était au début de son développement commercial et militaire

1. La « chronologie de Lérins » nous rapporte la légende d'une jeune ascète, connue sous le nom de Dévote, qui subit le martyre en Corse vers l'an 304. « Son corps fut pieusement recueilli par un prêtre et un marinier qui résolurent de le transporter secrètement en Afrique. Le vent contraire poussa leur barque vers le nord. Dans un rêve, la sainte apparut au prêtre et lui ordonna de choisir pour sa sépulture le port de Monaco au lieu qu'une colombe, sortie de sa bouche, lui indiquerait. La colombe s'arrêta à l'entrée du vallon des Gaumates. »

2. Par une charte conservée aux archives de Fréjus, Farnet à la suite de Caïs de Pierlas conteste cette thèse adoptée par Mé-tivier, Bouche, Abel Rendu, Prat.

et déjà en possession de tous les ports à l'est de Monaco. Il était logique qu'elle convoitât cette position privilégiée au delà de laquelle s'étendait sa souveraineté. L'annexion du port de Monaco et le maintien de cette annexion furent un des buts de la politique gènoise de cette époque.

En 1191, Gênes obtint d'Henri VI la séparation de Monaco du Comté de Provence. Monaco devenait un fief gènois, à la condition que la République y fasse construire une forteresse.

L'édification de la forteresse ne commença qu'en 1215. Frédéric II confirma par une charte l'occupation de Monaco par la République. En 1262, Charles d'Anjou, comte de Provence, reconnaissait et confirmait les droits de Gênes sur Monaco.

« Les titres de la République étaient désormais solidement établis et sous son impulsion intelligente et intéressée Monaco devint une bourgade active et commerçante. Une circonstance fortuite vint brusquer et hâter le développement de la cité nouvelle : l'arrivée dans ses murs de familles riches et puissantes expulsées de Gênes à la suite de querelles intestines. Gênes était alors déchirée par la lutte entre Guelfes et Gibelins. Le 8 janvier 1297 les Grimaldi et quelques autres chefs Guelfes se réfugiaient à Monaco, s'y établissaient et en faisaient rapidement une place forte dont ils pouvaient narguer et défier les vainqueurs de la veille. Cet épisode d'une lutte de partis sera l'origine d'une série de guerres, qui, après des fortunes diverses, abou-

tirent à l'émancipation de la petite seigneurie (1). »

Depuis l'expulsion des Sarrasins, à la bataille du Fraxinet — où s'illustra Giballin Grimaldi — jusqu'au milieu du ^{xiv}^e siècle, nous n'apercevons aucune trace de la domination souveraine des Grimaldi sur le port d'Hercule. Chefs des Guelfes, les seigneurs ont mis au service de leur cause toute leur intelligence, toute leur audace : les circonstances ont facilité leur établissement au port d'Hercule, mais l'exercice de leur souveraineté — considérée par Gênes comme une usurpation — n'est établie qu'à partir du milieu du ^{xiv}^e siècle. La République dut plusieurs fois traiter avec ses anciens sujets et elle consacra le principe du fameux « droit de mer ». Elle donnait ainsi une apparence de légalité à ce procédé de piraterie qu'était le prélèvement d'un péage de 2 % de la valeur de la cargaison sur les bateaux passant dans les eaux monégasques (2).

A cette époque on assista à un développement considérable de Monaco tant comme puissance militaire que comme puissance commerciale, développement dû en grande partie à Charles I^{er} Grimaldi, dit Charles le Grand. En 1338, le roi de France traita d'égal à égal avec ce petit Etat, lui demandant d'armer dans son port dix-sept galères contre les Anglais. Quand, en 1342, les Niçois, continuelle-

1. Farnet, *Relations douanières entre la France et la Principauté de Monaco*, p. 19.

2. Archives du palais de Monaco.

ment victimes des exactions des galères monégasques, demandèrent à être exonérés du droit de mer : les Grimaldi refusèrent purement et simplement. Cependant ils agrandirent leur territoire par l'acquisition des biens de Spinola en 1338, de Menton en 1346, de Castillon en 1348, de Roquebrune en 1354 (1).

Mais ce développement militaire si intensif et si rapide exigeait des ressources pécuniaires énormes. Les deux principales sources de revenus du petit Etat, le droit de mer et le commerce, malgré l'habileté et la volonté tenace de ses seigneurs, ne pouvaient plus satisfaire aux charges économiques et militaires qui pesaient sur leur budget. Les Grimaldi furent donc amenés à trafiquer avec des Etats étrangers de leur puissance militaire et maritime. C'est là la première illustration du principe que nous énoncions à la fin de notre introduction : les événements politiques sont subordonnés aux données économiques.

Les seigneurs de Monaco surent d'ailleurs concilier la recherche des subsides étrangers avec le souci de leur indépendance. En 1343 fut signé avec Naples un traité par lequel, en cas de guerre, la forteresse de Monaco était mise au service de la reine de Naples moyennant une pension annuelle de 500 florins d'or.

En 1356 une convention semblable était signée

1. Moncharville, *Monaco, son histoire diplomatique*.

avec la République de Pise, convention par laquelle la république assurait à Monaco un subside annuel de 1500 florins d'or contre la promesse par les Grimaldi de respecter les sujets Pisans, leurs biens et leurs bateaux.

« Là possibilité de conclure de tels traités — comme le fait remarquer très justement M. Prat — est la preuve éclatante de l'indépendance dont jouit Monaco dès cette époque. Mais il faut songer que la féodalité battait son plein, que la plupart des seigneurs étaient vassaux d'autres seigneurs plus haut placés dans la hiérarchie féodale.

L'idée que l'on doit se faire de l'indépendance d'un état au moyen âge ne correspond pas à la conception du droit public moderne. Aujourd'hui l'indépendance d'un état est une situation nettement définie, impliquant certains attributs essentiels et indispensables. On le traduit juridiquement par les expressions : souveraineté interne, souveraineté externe... Cette conception ne s'adapte pas à la situation politique du moyen âge où nous voyons des états superposés et non seulement juxtaposés comme de nos jours. C'est à la lumière de ces principes qu'il faut parler de l'indépendance de la seigneurie monégasque dans les premiers siècles de son histoire. »

Monaco, indépendant en fait grâce à l'habileté et à la puissance de ses seigneurs, était pourtant toujours sous la souveraineté de Gènes. Souveraineté purement nominale : les galères monégasques

n'avaient aucun scrupule à arrêter et à rançonner les navires gènois. « Cette situation ne pouvait qu'exaspérer les magistrats gènois, d'autant plus qu'aux considérations d'amour-propre venaient se joindre des motifs économiques autrement sérieux et importants. Le rapide essor commercial pris par ce port voisin ne devait laisser d'inquiéter la grande république maritime. Il était d'un intérêt vital pour Gênes d'arrêter et d'entraver ce développement : en 1357 la République entra délibérément en guerre contre la seigneurie des Grimaldi (1). »

Après un siège difficile Monaco était pris, les Grimaldi exilés. A l'administration communale, avec son conseil et ses consuls, établie par Charles I^{er}, succédaient deux castellans gènois. Cet assujettissement absolu dura jusqu'en 1395, époque à laquelle les Grimaldi de Beuil s'emparèrent de la place. Repris à nouveau par le maréchal de Boucicaut, gouverneur de Gênes, au nom de la France, Monaco ne trouva sa liberté définitive qu'au début du xv^e siècle. En 1409 les Français furent chassés de la Riviera ; une série de villes soumises à la domination gènoise profitèrent de cette période de désarroi pour s'affranchir de son joug. Monaco sollicita l'appui de Louis II d'Anjou qui le lui accorda. De cette époque — 1409 — date la véritable souveraineté des Grimaldi sur Monaco et l'indépendance du petit état que ses seigneurs ont su affranchir de toute

1. Farnet, *Relations douanières entre la France et la Principauté de Monaco*, p. 24.

tutelle, après plus d'un siècle de lutttes et de vicissitudes.

Quelques années plus tard, en 1412 et 1417, nous voyons — dans les Trêves conclues entre Gênes et Louis II — figurer Monaco comme ville libre et alliée de la Maison d'Anjou. C'était la consécration officielle de sa liberté.

La période suivante qui s'étend de 1409 à 1524 a vu s'affirmer de plus en plus l'indépendance et la souveraineté de Monaco. Ses seigneurs déploieront un sens politique et une finesse diplomatique qui devaient leur permettre de triompher des embarras et des difficultés de cette époque troublée. Pendant tout le cours du xv^e siècle, l'Italie fut en ébullition. Ce n'étaient que guerres, révolutions, alliances, ligues, conspirations, coups d'Etat. Cet état permanent de convulsion ne devait pas laisser d'inquiéter les petits peuples. Ils cherchèrent à se protéger efficacement par des traités, soit en se groupant entre états d'égale importance, soit en se mettant sous la protection d'un état plus puissant (1). Ces traités furent généralement temporaires, soit que leur effet fut limité à la durée d'une expédition, d'une guerre, soit qu'ils furent conclus pour un nombre d'années déterminé. On les appella traités d' « *adherentiae* » parce qu'ils constituaient souvent des contrats d'adhésion à une alliance préexistante, contrats en vertu desquels le plus fort s'engageait par

1. Farnet, p. 26.

sa « *recommandatio* », et sous certaines conditions, à défendre le plus faible. C'était une sorte de protectorat, d'un genre très spécial et, de plus, protectorat à temps.

En 1424, Monaco donna son adhésion à la coalition formée par plusieurs seigneuries contre les Visconti, ducs de Milan, et reçut en retour la protection de la République florentine. Cette alliance était conclue pour la durée de la guerre. La guerre terminée chaque état reprenait sa liberté. En 1437, un traité de ce genre lia pour un an la seigneurie de Monaco à la République de Gênes. En 1444, ce fut avec la Papauté que les Grimaldi firent alliance. En 1447, avec Gênes encore, mais pour trois ans, l'*adherentiæ* fut conclue.

Mais aux côtés de la petite seigneurie grandissait un état dont les visées ambitieuses allaient devenir pleines de dangers et de menaces : la Savoie, dont les ducs avaient déjà annexé le comté de Nice. Les causes de conflits avec les ducs de Savoie devenaient de jour en jour plus nombreuses : sur mer, collision entre bateaux monégasques et niçois, sur terre, dissensions entre Turbiasques et leurs voisins de Monaco. Les Grimaldi ne virent qu'un moyen d'échapper à leur ennemi : se mettre sous sa protection. Par le traité de Turin de 1448, Jean Grimaldi fit don à la Savoie de la moitié de Menton et de la totalité de Roquebrune. Dans un second acte notarié le duc de Savoie lui en fit retour sous réserve de l'hommage.

Malgré l'habileté des Grimaldi, la situation financière de leur seigneurie devenait tellement difficile qu'ils durent songer — pour se procurer des ressources — à vendre leur seigneurie — « curieux aspect du droit féodal — dit M. Prat que cette faculté pour le seigneur de disposer de sa seigneurie comme d'un bien privé ». Et nous devons remarquer que la vie des états est une chose bien précaire qui ne peut résister à de sérieuses difficultés économiques.

Jean Grimaldi, après avoir offert son fief à la Savoie, vendait sa seigneurie au futur roi de France Louis XI contre 12.000 écus d'or. Heureusement pour Monaco, ce contrat signé en 1451, ne fut jamais exécuté.

Les Grimaldi, restés malgré eux souverains et possesseurs de Monaco, se virent contraints, pour se procurer les ressources indispensables à leur Etat, à mettre leur épée, leurs navires, leurs soldats et leur territoire au service de leurs voisins en guerre. Comme prix de leurs services ils demandaient des avantages pécuniaires et économiques : reconnaissance du droit de mer, privilège de commerce. Ce sont là des occasions nouvelles de noter le souci économique que nous avons indiqué comme étant une des grandes directives de la politique monégasque.

En 1489, le roi de France, par lettres patentes, prit le petit état « sous sa protection et sauvegarde ». Le Duc de Savoie en fit autant. Les guerres

d'Italie fournirent aux Grimaldi le moyen de prouver leur attachement à la France. Les relations entre les deux états — un moment assombries il est vrai par les tentatives d'annexion de Louis XII — ne cessèrent de s'améliorer et de se resserrer. En 1511 la France confirma sa protection et les privilèges commerciaux. Aux liens politiques vinrent s'ajouter des liens de famille « et pourtant, avec une brusquerie qui ne se peut comprendre que si on se souvient de l'esprit tout utilitaire et du sens politique tout machiavélique du moment, les Grimaldi se tournèrent vers l'Espagne et s'attachèrent étroitement à elle (1) ».

1. Farnet, p. 35.

CHAPITRE II

LES TROIS PROTECTORATS

Espagnol.....	1524-1641
Français.....	1641-1815
Sarde.....	1815-1860

Protectorat espagnol (1524-1641).

Pour comprendre comment les Grimaldi furent poussés à se mettre sous la protection de l'Espagne, il faut se rappeler qu'à cette époque François I^{er} venait d'être battu par Charles-Quint. Le prestige que donnait cette victoire à la Maison d'Espagne, la présence de ses armées à Gênes, ne pouvaient manquer d'impressionner les Grimaldi, soucieux de l'avenir et toujours aux prises avec des difficultés économiques. D'autre part, les disettes qui désolèrent le Midi de la France à la fin du xv^e siècle, leur faisaient tourner les yeux vers ces deux îles, la Sicile et la Sardaigne, véritables greniers à blé, et qui, alors, faisaient partie du royaume d'Espagne. Il faut ajouter aussi l'habileté et le sens politique de Charles-Quint qui — comme le montre une série de lettres de ce souverain, conservées aux archives du Palais de Monaco — attachait une grande impor-

tance à la possession de Monaco, base de toutes opérations militaires dans cette région.

En 1524 fut signé le traité de Burgos entre l'Empereur et les délégués d'Augustin Grimaldi. L'article 1^{er} du traité était ainsi conçu : « Le seigneur Augustin Grimaldi tiendra Monaco en fief et prètera hommage à Sa Majesté. » Augustin protesta énergiquement contre cet abus de confiance et, malgré la présence des troupes et galères espagnoles dans la place, déclara cette condition inacceptable. Sa protestation fut favorablement accueillie et Charles-Quint répondit qu'« il entendait ne préjudicier en rien à la souveraineté des Grimaldi sur la forteresse de Monaco et se contenterait d'avoir le Seigneur de Monaco comme ami » (1).

La déclaration de Tordesillas, novembre 1524, modifia le traité de Burgos. Toute clause de vassalité fut écartée. C'était un traité d'alliance par lequel l'Empereur s'engageait à défendre Monaco, à entretenir 200 hommes en temps de guerre, et à payer une pension annuelle de 2.000 écus d'or, ou sa valeur en blé. Ce furent ces clauses, où nous voyons toujours dominer un souci financier, qui, plus tard, mal exécutées, devaient faire surgir des difficultés. Ce traité instituait un protectorat, mais d'une catégorie complètement différente de nos protectorats modernes. C'était plutôt, pour employer l'heureuse expression de M. Prat « une amitié protec-

1. Prat, p. 22.

trice », expression que nous retrouverons dans un traité récent.

Cette « protection » devait durer jusqu'en 1644. Au début, les stipulations du traité furent consciencieusement exécutées, puis, des retards et des contestations, de plus en plus nombreuses à la fin du xvi^e siècle, naquirent au sujet du paiement des rentes et de la livraison du blé. On arrivait insensiblement à un état de sujétion. Les Espagnols s'implantaient de plus en plus à Monaco, ils y agissaient en maîtres presque absolus. Malgré les déclarations réitérées de Charles-Quint, malgré les prévenances manifestes pour la famille des Grimaldi, Monaco paraissait réduit à n'être qu'une forteresse impériale. L'esprit indépendant des Grimaldi et de leurs sujets ne pouvait s'accommoder de cette situation (1). Tandis qu'Honoré II prince de Monaco — ainsi que le consacre la chancellerie espagnole en 1633 (2) — ne trouvait dans le protectorat de l'Espagne que des causes d'embarras et d'amoindrissement d'autorité, l'influence française renaissait en Italie sous l'impulsion de la politique de Richelieu. Honoré sentit alors que le temps était venu où lui serait utile l'appui de la France pour secouer une alliance devenue une source continuelle de déboires. Après six ans de négociation, en 1644, Louis XIII signait le traité de Péronne : c'était le début du protectorat français.

1. Farnet, p. 42.

2. Moncharville, p. 71.

Protectorat français (1641-1815).

L'accord officiel qui substitua la France à l'Espagne comme puissance protectrice, connu sous le nom de Traité de Péronne, signé en 1641, fut enregistré par le Parlement de Paris en 1643. Dans le préambule de ce traité qui devait régir pendant 150 ans les rapports entre la Principauté et la France, le roi Louis XIII commençait par déclarer que, sur l'appel du Prince, dont les droits souverains étaient violés par l'Espagne, il lui accordait sa protection. Une garnison de 500 hommes, entretenue aux frais du trésor royal, était établie à Monaco ; le roi en nommait les officiers mais elle était sous les ordres du Prince. La liberté et la souveraineté de Monaco, de Menton, et de Roquebrune, étaient garanties formellement. Le Prince devait être compris dans tous les traités de paix faits par le roi ; en compensation des biens qui seraient confisqués dans les pays espagnols, il lui était donné des fiefs en France. En échange du marquisat de Campagna, le Valentinois était érigé en duché-pairie et les Grimaldi ne cesseront depuis de porter ce titre de duc de Valentinois. Honoré II renvoya à Sa Majesté catholique les insignes de la Toison d'Or, et le Roi très chrétien le fit chevalier du Saint-Esprit. En 1643, le Prince fit le voyage de Paris pour prendre séance au Parlement comme duc et pair ; le petit allié de la France fut l'objet d'une

curiosité bienveillante de la cour et de la ville.

Cette nouvelle phase de l'histoire de Monaco fut marquée par les excellents rapports entre la Cour de Versailles et celle de Monaco. Le mariage du duc de Valentinois avec la fille du maréchal de Grammont, celui d'Antoine Grimaldi avec Marie de Lorraine contribuèrent à maintenir entre les deux Maisons une cordialité qui attestait leur indépendance mutuelle (1).

En diverses circonstances, la France proclama la souveraineté monégasque. Le droit de battre monnaie fut reconnu au Prince.

Ce fut une période heureuse pour la Principauté, brillante pour les Grimaldi. Louis I^{er}, qui avait succédé à son grand-père Honoré II, était un prince particulièrement actif. Vaillant capitaine, on le vit à la prise de Lille — dans la campagne de Flandres — se couvrir de gloire près de son beau-père le maréchal de Grammont. Quelques années plus tard, à la cour de Londres, il rivalisait de faste et de générosité avec le roi d'Angleterre près de la belle Hortense Mancini, duchesse de Mazarin. Lorsqu'il rentra dans ses Etats, ce fut pour publier les « statuts de la Principauté » appelés « code Louis ». Cette œuvre législative remarquable s'occupait des matières civiles, criminelles, de la police, et présentait un singulier caractère d'avance sur les idées juridiques alors en faveur. Plus tard, Louis I^{er}, qui

1. Prat, p. 28.

avait été admis aux prérogatives de prince étranger à la cour royale, fut nommé ambassadeur de France à Rome, poste particulièrement important au moment où le règlement de la Succession d'Espagne (1698) allait s'ouvrir.

« Son ambassade à Rome a compté parmi l'une des plus fastueuses dont le souvenir ait été conservé » (1). L'entrée des ambassadeurs était pour les représentants des puissances, une occasion de faire entre eux assaut de luxe. Celle du Prince de Monaco dépassa tout ce qu'on avait encore vu, par sa pompe et sa prodigalité. On connaît ce détail des chevaux de son équipage, ferrés de fer en argent, retenus par un seul clou afin qu'ils puissent plus facilement tomber et être ramassés par le peuple. Le rôle indirect du Prince ne fut pas sans importance puisque le roi d'Espagne fit un testament en faveur du second fils du Dauphin, Philippe d'Anjou.

Nous n'avons fait cette courte digression que pour montrer la puissance des Princes de Monaco dans le concert Européen à la fin du ^{xvii}e siècle. Il convient aussi de montrer qu'elle était à cette époque l'administration intérieure du petit état sous la conduite vigilante de ses souverains.

Sous la domination gènoise, Monaco était placé sous le commandement de deux castellans, chefs militaires chargés en même temps de la justice et

1. Saige, *Monaco, ses origines, son histoire*, p. 226.

de la police. A partir du xvi^e siècle, la justice et la police furent définitivement confiées au « podesta ». Il était assisté d'officiers élus par la commune : les « mestrali » (1). La défense des intérêts du seigneur était assurée par « le procureur fiscal ». L'appel était porté devant la cour du seigneur, qui devint, à la fin du xvii^e siècle, le Congrès, dont l'auditeur général était le principal assesseur.

Quant à l'organisation communale, dès la fondation de Monaco les habitants s'administraient eux-mêmes en se réunissant en assemblées générales. De très bonne heure un conseil de 12 membres fut élu pour représenter les intérêts communs, conseil auquel Charles Grimaldi ajouta 4 syndics élus. Mais la pratique des assemblées générales, réunissant les habitants en parlement, ne se perdit jamais. Au xvi^e siècle, la commune avait à sa tête pour la représenter le podesta sous lequel se groupaient les officiers communaux élus tous les ans le jour de la Saint-Michel. C'étaient les 4 syndics, les 12 conseillers, les 2 mestrali ou arbitres, auxquels s'ajoutaient 2 sanbarbani ou gardes du port, préposés au droit de mer. La commune — au moyen de ces officiers — administrait ses biens et revenus : banalité de ses moulins à huile, à farines, gabelles du vin, du blé, du pain, droits de courtages... Au début du xvii^e siècle, cette organisation communale subit une atteinte, aggravée sous le règne de Louis I^{er}. Les

1. Sortes d'arbitres et ancêtres de nos juges de paix.

attributions de police revinrent aux officiers du prince, les revenus de la commune furent réduits presque à néant. Plus d'assemblée générale, plus de conseils des douze, le Prince avait la nomination des 4 syndics qui devinrent les consuls (1).

Telle était la situation intérieure de Monaco au début du XVIII^e siècle à la veille du traité d'Utrecht. Ce traité devait former le royaume de Sardaigne, auquel il annexait toute la contrée des Alpes Maritimes. Monaco échappait à l'emprise des ducs de Savoie mais le Prince Antoine était obligé de reconnaître la vassalité de Menton et de Roquebrune. Son petit Etat, sous la protection française, devenait une enclave en territoire sarde. Les Grimaldi surent cependant conserver leur liberté d'action vis-à-vis de leurs deux voisins jusqu'à la fin du siècle. Neutre pendant la guerre d'Espagne, neutre pendant la guerre de succession de Pologne, neutre encore officiellement pendant la guerre de succession d'Autriche, l'indépendance de Monaco était nettement établie et il fallut la grande secousse de la Révolution française pour faire disparaître pour un temps l'antique Principauté.

Annexion à la France.

L'occupation de Nice par les troupes françaises surexcita les esprits. Monaco, Menton et Roquebrune

1. Saige, p. 254.

se déclarèrent villes libres et formèrent une convention qui proclama la déchéance des Grimaldi. En janvier 1793, les trois villes demandèrent leur réunion à la France.

Carnot, qui fut le rapporteur de cette requête à la Convention, conclut ainsi : « Le droit invariable de chaque nation est de vivre isolée s'il lui plaît, ou de s'unir à d'autres, si elles le veulent, pour l'intérêt commun. Nous, Français, nous ne connaissons de souverain que les peuples eux-mêmes... Les procès verbaux des assemblées de Monaco constatent que le vœu des citoyens a été unanime et expriment le désir de voir bientôt leur demande se réaliser. Cette réunion peut donc s'opérer sans injustice. »

En conséquence la Convention décrétait le 15 fév. 1793 : « La ci-devant Principauté de Monaco est réunie au territoire de la République et fait partie du département des Alpes-Maritimes. »

Monaco prit le nom de Fort-Hercule et devint une sous-préfecture puis un simple chef-lieu de canton. Pendant ce temps, les biens personnels des Grimaldi en France, fiefs qui leur avaient été concédés par le traité de Péronne — furent confisqués à la suite de l'abolition des privilèges, et des droits féodaux. Honoré III réclama énergiquement en se basant sur sa qualité de prince étranger et sur le caractère tout particulier de ses biens. Ses titres de possession remontaient, en effet, au traité de Péronne. Une indemnité de 273.786 francs de rentes lui fut accor-

dée mais jamais payée. La situation de la famille Grimaldi pendant la révolution fut des plus tristes : le Prince Honoré III fut emprisonné pendant douze mois, la princesse Joseph fut guillotinée. Avec l'Empire, les Grimaldi retrouvèrent, sinon leurs Etats et leur fortune, du moins les situations brillantes que leur valait leur mérite. Cependant, à Monaco, les esprits étaient assez calmes. Pendant vingt et un ans l'ancienne principauté partagea les gloires et les vicissitudes de la France.

La chute de l'Empire devait faire retrouver à Monaco son indépendance et ses Princes. Le Traité de Paris de 1814 replaçait la Principauté « dans les rapports où elle se trouvait avant 1792 ». Honoré IV lançait au Roi de France cet appel : « Dans ce moment glorieux et brillant où tout se régénère en Europe, la famille Grimaldi supplie le Roi de reprendre la Principauté de Monaco sous sa protection puissante (1) ».

C'était le complet retour à la situation antérieure à 1792. Mais la nouvelle secousse des Cents jours devait modifier ce que n'avait pu changer cette crise de vingt ans. Les Anglais, alliés du roi de Sardaigne, vinrent occuper Monaco. Au Congrès de Vienne, la France était une nation vaincue. Victorieux, les alliés détachèrent Monaco de la France et, contre le gré de son Prince et de ses habitants, lièrent sa fortune à celle du royaume de Sardaigne.

1. Prat, p. 33.

Protectorat sarde (1815-1860).

CHARTRE DE 1848.

Dans les traités d'*adherentiæ* du *xv^e* siècle, dans les traités de Burgos-Tordesillas aussi bien que dans celui de Péronne, nous avons toujours vu les seigneurs de Monaco choisir librement leurs alliés ou leurs protecteurs. Pour la première fois en 1815, la protection étrangère était imposée. Au début du *xviii^e* siècle, seule l'opposition formelle de la France avait empêché les rois de Sardaigne, lors de la constitution de leur royaume, d'annexer la Principauté. Le démembrement de la France, au traité de Vienne, allait leur permettre de réaliser leur vue sur ce petit territoire enclavé dans leurs possessions. Le traité du 20 novembre 1815 annula les clauses du traité de Paris et décida « que les mêmes rapports existeraient entre la principauté et le royaume de Sardaigne ».

En apparence, sauf la substitution du protecteur, la situation restait la même pour la Principauté, mais en fait, les visées annexionistes de la Maison de Savoie étaient des plus graves.

Deux traités furent signés en 1817 à Stupiniggi, l'un fixant les conditions du protectorat, l'autre réglant les rapports de voisinage (1). Ces traités

1. Le 1^{er} est la reproduction littérale du traité de Péronne mais on introduisit dans le texte une réserve qui vise la vassalité de Menton et de Roquebrune pour lesquels le Prince avait prêté l'hommage.

devaient nominalement régir la Principauté jusqu'en 1860.

Cette période, déjà plus rapprochée de nous, est particulièrement intéressante. Les conditions économiques et politiques de la nouvelle Europe n'étaient plus les mêmes qu'aux siècles précédents. Monaco, aux galères autrefois redoutables, ne comptait plus au point de vue maritime devant les flottes anglaise, française ou sarde. Son rôle stratégique était déjà moins important. Les trois principales sources de ses revenus, le commerce, le droit de mer, et les rentes faites par le protecteur, étaient quelque peu taries. Le droit de mer était devenu impraticable; le traité de Stupiniggi ne prévoyait plus de rentes. De plus la famille princière avait perdu sans compensation à la suite de la Révolution tous ses biens situés en France. La situation était des plus difficiles. Le Prince essaya de développer le commerce, l'industrie; l'élevage du ver à soie fut encouragé, mais pour remplir le Trésor, le Prince fut obligé de prendre toute une série de mesures financières qui pesèrent lourdement sur les habitants: droits de douane énormes, accaparement de tous les revenus publics, établissement de nombreux monopoles, en particulier de la fameuse « exclusive » des grains. Ces mesures, peut-être nécessaires mais onéreuses et vexatoires pour les habitants, étaient dangereuses à une époque où les esprits étaient assez agités et où, dans tous les pays d'Europe, des manifestations révolutionnaires allaient éclater,

particulièrement dangereuses dans notre petit Etat où toutes les agitations de la population devaient être soutenues et encouragées par la Sardaigne, poursuivant toujours ses vues annexionistes.

En 1821 le sourd mécontentement éclata et des troubles eurent lieu à Menton à la suite du mouvement libéral qu'inaugurèrent les Cortès. L'ordre fut facilement rétabli par les troupes sardes et les carabiniers du Prince. En 1841 de nouveaux incidents se produisirent, puis en 1847. Les esprits étaient surexcités par le régime fiscal et l'absence du Prince. « Le terrain était merveilleusement préparé pour subir le contre coup du mouvement libéral italien et pour permettre de se faire jour aux tendances séparatistes. Le Roi de Sardaigne, dans l'espoir de pouvoir satisfaire ses visées, les excitait et poussait ouvertement à la révolte (1). »

A la fin de l'année 1847 l'agitation était permanente. Le roi Charles-Albert ayant compris l'avenir réservé au royaume de Sardaigne si la Maison de Savoie se mettait à la tête du mouvement libéral, venait d'accorder une constitution à ses sujets. Les Mentonnais, dans une pétition, demandèrent la promulgation d'institutions politiques semblables. Le Prince Florestan crut pouvoir répondre par des moyens dilatoires. Il demanda — dangereuse inspiration — l'envoi des troupes piémontaises à Menton ; il réforma cependant les tarifs et abaissa les taxes.

1. Gayot, *La Constitution monégasque de 1911*, p. 19.

Mais c'était déjà trop tard. L'ordonnance réglant l'organisation communale ne calma pas davantage les esprits. Le Prince Héréditaire fut insulté lors d'un voyage à Menton. Enfin — après bien des hésitations — le 23 février 1848 le Prince lançait une proclamation annonçant l'adoption de la constitution demandée et le 25 parut l'ordonnance (1) :

Florestan par la grâce de Dieu Prince Souverain de Monaco... avons déclaré et déclarons ce qui suit :

.

ART. 3. — Au Prince seul appartient la puissance exécutive. Il est le chef suprême de l'Etat...

ART. 4. — Le Prince seul sanctionne les lois et les promulgue.

ART. 5. — Toute justice émane du Prince et est administrée en son nom...

ART. 6. — La puissance législative sera exercée collectivement par le Prince, par un Conseil d'Etat, et par une Assemblée élective.

ART. 7. — Le Conseil d'Etat sera composé de membres nommés à vie par le Prince. L'assemblée élective sera composée de membres élus sur la base d'un cens qui sera ultérieurement déterminé.

ART. 8. — La proposition des lois appartiendra au Prince, au Conseil d'Etat et à l'Assemblée élective. Cependant toute loi relative aux impôts se rapprésentée d'abord à l'Assemblée élective.

.

ART. 10. — Aucun impôt ne peut être établi ou perçu s'il n'est consenti par le Conseil d'Etat, l'Assemblée législative est sanctionnée par le Prince.

.

C'était le régime parlementaire qui était octroyé avec deux chambres. On aurait pu croire terminée l'effervescence des mois précédents. Il n'en fut rien ; sous l'impulsion de M. Trenca, ancien fonctionnaire princier révoqué, et avec l'appui du gouvernement de Turin, le 2 mars un gouvernement provisoire fut constitué. Le 21 il rendit le décret suivant : « La ville de Menton, dont Roquebrune demeure une annexe, est proclamée ville libre et indépendante sous la protection de la Sardaigne, pour ne plus faire partie de la Principauté de Monaco (1). »

Le Prince Florestan lança en vain appel sur appel à la population mentonnaise, à ses « sujets rebelles ». Le 20 mai, le Grand Conseil — Chambre élue d'après la nouvelle loi électorale — proclama le bannissement du Prince et de sa famille. Le gouvernement sarde se décida alors à étaler ses vues au grand jour. Les partisans de la Sardaigne provoquèrent un vote « pour ou contre la réunion au Royaume de la Haute-Italie ». On recueillit une unanimité fictive de 568 voix, malgré une protestation de 370 mentonnais restés fidèles au Prince. S'appuyant sur ce vote, la Sardaigne tenta de s'annexer Menton et Roquebrune. La France s'opposa énergiquement à ces vues. Les choses restèrent en état. Après le désastre de Novare, les Autrichiens victorieux demandèrent à Victor-Emmanuel de restituer Menton et Roquebrune à Monaco. Le roi promit mais ne tint

1. Gayot, p. 26.

pas sa parole et essaya d'obtenir du Sénat piémontais un vote d'annexion qui lui fut refusé.

En 1854, le Prince fit un inutile effort pour reprendre par la force ses territoires perdus. Alors — sur les conseils de la France — le Prince essaya de dénouer le différent en cédant définitivement les deux villes à la Sardaigne moyennant 4 millions. Victor-Emmanuel refusa en n'offrant seulement qu'une rente annuelle de 200.000 francs. Les deux communes vivaient sous le régime bâtard de demi-annexion, de demi-indépendance (1). Cela dura jusqu'à la guerre d'Italie de 1860.

Le traité de Turin qui termina cette guerre consacrait l'unité italienne pour laquelle les armées françaises avaient combattu. En récompense de cette aide, le roi Victor-Emmanuel « consentait à la réunion de la Savoie et de l'arrondissement de Nice à la France et renonçait pour lui et tous ses descendants et ses successeurs, à ses droits et titres sur les dits territoires ».

Le traité ne faisait aucune allusion à la principauté de Monaco, qui devenait ainsi une enclave dans le territoire français. Les droits de la Sardaigne passaient à la France. Celle-ci qui avait soutenu les droits de Monaco contre le gouvernement de Turin ne pouvait changer de thèse et elle proposa la solution qu'elle avait déjà indiquée quelques années plus tôt. Par le traité du 2 février 1861 le Prince de

1. Moncharville, p. 168.

Monaco cédait à l'Empereur des Français tous ses droits directs et indirects sur Menton et Roquebrune moyennant le paiement de 4 millions. La Principauté était réduite à 150 hectares et 1.200 habitants (de 2.400 hectares et 8.200 âmes) (1). Ce traité prévoyait en outre la construction d'une route de Nice à Monaco, d'une ligne de chemin de fer de Marseille à Gênes, sans aucune participation financière du Prince. De plus une union douanière — qui devait être réglée par la convention de 1865 — était décidée.

Il est à remarquer la confusion absolue — en fait — du Prince et de la Principauté. L'indemnité de 4 millions fut versée à Charles III, le Trésor se confondant avec les ressources personnelles du Prince.

Ainsi était réglé définitivement le sort des deux villes de Menton et Roquebrune, à jamais françaises. La superficie de la Principauté ne devait pas changer depuis. Mais quel était exactement sa situation politique sur laquelle les traités étaient muets ?

1. Gayot, p. 29.

CHAPITRE III

SITUATION POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE DE LA PRINCIPAUTÉ DE 1861 à 1910

La situation politique créée par les traités de 1860 et 1861 a donné lieu à des explications variées, à des polémiques violentes. Trois thèses principales ont été soutenues. D'aucuns voulaient voir en la Principauté un protectorat français, d'aucuns un protectorat italien, d'autres enfin, à l'opinion desquels nous nous rangerons, affirmaient l'indépendance absolue et sans réserve de l'Etat monégasque.

Le traité de Péronne de 1641, disent les partisans de la thèse du protectorat français, est la charte fondamentale du régime politique international de Monaco. Ce traité établit sans aucun doute nous l'avons vu, le protectorat français. Or, après les événements de la Révolution, la situation de Monaco vis-à-vis de la France est réglée sur les bases du traité de 1641. Lorsqu'en 1815 le sort de Monaco fut lié à celui de la Sardaigne, les nouveaux rapports entre protecteur et protégé furent ceux qui existaient auparavant avec la France, c'est dire que les principes fondamentaux du traité de 1641 restaient encore en vigueur.

Et en 1861, la France se substituant à la Sardaigne, d'après l'accord de 1641, les mêmes conclusions doivent être exactes : la Principauté doit se trouver sous le protectorat français. A première vue la déduction semble fort logique et quelques faits pourraient paraître étayer ce raisonnement spécieux. Après la signature du traité de Turin, en effet, le colonel d'Osmond, représentant le général Corréard commandant la place de Nice, vint, au nom de la France, prendre possession de la place de Monaco le 18 juillet 1860. Le général Serra lui en fit la remise au nom du gouvernement sarde (1). Cet acte qui ne souleva aucune protestation de la part du Prince, semblerait bien indiquer une succession de protecteur.

Mais il est des preuves plus sérieuses d'une vérité contraire. Tout d'abord nous ne voyons pas les raisons pour lesquelles les traités resteraient muets sur la situation politique de la Principauté de Monaco si l'on avait véritablement eu pour but en 1861 d'établir un protectorat au profit de la France. La France et Monaco traite d'égal à égal au sujet du sort des deux villes de Menton et de Roquebrune. De la Principauté elle-même, il n'est point question. Les traités doivent être interprétés dans un sens restrictif, et vouloir trouver un lien entre les conventions de 1861 et de 1641 nous semble une interprétation un peu large (2). De plus l'accord de 1641

1. Farnet, p. 72.

2. C'est une erreur de vouloir interpréter le silence des traités

comportait une clause fort importante : l'entretien, par le protecteur, d'une garnison dans la place de Monaco. Or, après 1861, le gouvernement français ne crût pas devoir maintenir cette garnison. En admettant même que le protectorat eut été rétabli par les traités, hypothèse absolument invraisemblable, le protecteur ne remplissant plus ses engagements, le protectorat tombait de ce fait même pour inexécution des clauses de la part d'un contractant, comme dans tout contrat synallagmatique.

C'est la même objection irréfutable que l'on peut présenter, entre bien d'autres, à ceux qui ont essayé de prouver que Monaco était passé sous le protectorat italien. Les droits, disent-ils, que la Sardaigne a exercé à Monaco en vertu du traité de Stupiniggi, se sont transmis à l'Italie lors de l'unification de cette nation, et au protectorat sarde a succédé le protectorat italien. Affirmation absolument gratuite. Le traité de Stupiniggi a été résilié maintes fois pour inexécution des stipulations : refus par la Sardaigne d'envoyer un appui au Prince lors de la révolte de Menton, non-entretien d'une garnison...(1). D'ailleurs la dite puissance protectrice a renoncé d'une façon tacite mais évidente à toute prétention de contrôle.

La preuve, peut-être la plus marquante, de l'indé-

comme une tacite reconduction des accords antérieurs. Ce renouvellement automatique n'est prévu ni dans le traité de 1641, ni dans ceux de 1814 ou de 1815.

1. Gayot, p. 45.

pendance de la Principauté et de la reconnaissance de cette indépendance par la France et par l'Italie, est l'acceptation de la représentation diplomatique tant à Paris qu'à Rome. Curieux exemple d'Etat protégé, ne serait-il pas vrai, que cette petite principauté qui aurait le droit de représentation diplomatique active et passive, qui aurait droit à son pavillon propre, et surtout qui aurait ce droit d'auto-organisation que Jellineck donne comme étant le véritable critérium de l'« Etat ». La thèse du protectorat français après 1861 n'est pas sérieusement soutenable surtout depuis le fameux traité de 17 juillet 1918 qui, lui, nous le verrons, établit peut-être un régime voisin de celui du protectorat, mais qui, justement, a suscité une certaine surprise par suite de la situation nouvelle qu'il créait.

Nous sommes obligés de nous rallier à la thèse de la pleine indépendance de la Principauté. C'est d'ailleurs, comme dit M. Gayot, la thèse officielle parce que c'est celle qui préside effectivement aux relations internationales de la Principauté et qui est pour ainsi dire sanctionnée par les autres puissances. Cette thèse s'appuie d'ailleurs sur les faits qui marquent la vie de ce petit état depuis 1861. Elle s'étaye également sur l'opinion des auteurs et non des moins considérables. Droit au pavillon, libre représentation diplomatique, faculté absolue de conclure librement des traités internationaux, libre organisation intérieure, législation particu-

lière (1), autant de prérogatives qui constituent les attributs de la souveraineté.

Sans doute l'union douanière de 1865 a-t-elle créé entre la France et Monaco des liens très étroits. Mais la nécessité pour les deux pays en était impérieuse. L'état de Monaco, enclavé dans le territoire français, était un centre de contrebande en raison du bas prix des objets de première nécessité qu'y maintenait l'ensemble des mesures économiques prises par les Princes. En dehors du préjudice causé au Trésor français, les barrières douanières étaient une entrave pour Monaco, à la circulation de ses visiteurs, à la facilité de son ravitaillement. L'assimilation douanière s'imposait. Elle fut conclue par la convention de 1865 qui réglementait aussi l'importation d'une série de produits soumis à des monopoles français, et établissait l'assimilation postale. Cette convention constitue une sorte d'alliance nouvelle, d'ordre économique et commercial. Mais, est-ce parce que les Princes de Monaco, soucieux comme toujours de la stabilité financière dans leur pays, ont été amené à conclure un accord économique avec la France, qu'il faut voir là une atteinte à leur souveraineté ? Nous ne pouvons pas suivre Monsieur Farnet, auteur d'un remarquable et récent

1. La Principauté a une législation spéciale : Code civil, Code de commerce, Code de procédure pénale et procédure civile, Code pénal, lois usuelles. En fait il y a presque complète assimilation entre les textes monégasques et les textes français correspondants, mais cette correspondance, est purement facultative et dictée par des considérations pratiques.

ouvrage sur Monaco, lorsqu'il veut conclure à ce qu'il appelle d'une expression très neuve un « protectorat économique », Cette convention douanière, conclue d'ailleurs pour 5 ans, renouvelable par tacite reconduction, n'a rien qui puisse enlever à la Principauté de Monaco ses droits d'Etat souverain et indépendant.

Cette indépendance, depuis 1861 jusqu'à la guerre mondiale de 1914, a d'ailleurs été consacrée explicitement en maintes circonstances en particulier au moment des diverses pétitions que souleva l'heureux fonctionnement de la Maison de jeu de Monaco.

Nous allons brièvement rappeler la création et le développement de cette fameuse maison de jeu à renommée mondiale.

Le préoccupation de retenir dans la Principauté les milliers d'étrangers de toutes nations qui prenaient de plus en plus l'habitude de venir hiverner avait amené, dès 1858, le Prince Charles III à autoriser l'ouverture d'un casino organisé sur le modèle de ceux qui faisaient alors la fortune de plusieurs villes d'Allemagne. Cette institution devait dans son esprit compenser l'absence de toute industrie à Monaco. Cependant les premiers essais d'un casino international ne furent pas heureux. Les sociétés qui successivement avaient obtenu la concession des jeux périclitèrent jusqu'en 1863 date à laquelle M. François Blanc se rendit acquéreur du privilège. Le casino fut transporté sur le plateau de Spélugues, le futur quartier de Monte-Carlo, qui, quelques années

plus tôt, était encore un terrain vague où abondaient les caillès. La première pierre de l'édifice fut posée par le duc de Valentinois, le futur prince Albert I^{er}. Après la création de la voie ferrée Marseille-Vintimille, en 1868, le succès fut complet. En 1882 la Société des Bains de mer — concessionnaire — porta son capital à 30 millions. La concession se terminait en 1913, mais dès 1905 on la prolongera jusqu'en 1948, et en 1910 jusqu'en 1958. D'après le cahier des charges, l'entretien des routes, des chemins et des rues, ainsi que l'éclairage de la Principauté est à la charge de la Société des Bains de mer qui, de plus, doit verser au Prince une redevance annuelle de 1.200.000 frs. Nous donnerons plus loin quelques précisions sur la marche financière de la S. B. M. et surtout sur son rôle vis-à-vis du Trésor monégasque et de la politique de la Principauté. Nous n'avons voulu ici qu'indiquer la prospérité économique donnée à Monaco par la S. B. M. qui sut attirer dans son territoire un nombre considérable d'étrangers au désavantage des villes voisines. Et c'est sans doute cette jalousie de voisins moins heureux qui — dès 1867 — fit signer par 904 Niçois une pétition au Sénat français demandant l'abolition des jeux à Monaco.

« L'exemple et la tentation de cette maison de jeu —disait la pétition—que les habitants de cette contrée (Nice) voient fonctionner presque sous leurs yeux, sont funestes aux intérêts de la moralité de leur population... Pour ces motifs, les pétitionnaires demandent

au Sénat d'intervenir près du gouvernement pour que ce danger soit écarté de Nice et qu'on arrive au but désiré par eux : la suppression de la maison de jeu de Monaco. »

Les conclusions du baron Ladoucette — rapporteur de la commission sénatoriale — sont loin d'être favorables aux pétitionnaires (1). Depuis 1836 ces jeux sont interdits en France mais on ne peut contraindre les Etats voisins à faire de même. « Chaque prince souverain est maître chez lui ; nous pouvons engager le Prince de Monaco à suivre notre exemple ; mais là s'arrêtent nos droits. »

Une démarche fut faite près du Prince. Elle aboutit à un règlement intérieur de la S. B. M. interdisant l'entrée du Casino aux habitants des Alpes Maritimes (1867).

En 1870, nouvelle pétition dans le même sens que la précédente et signée par 1379 habitants des Alpes-Maritimes. Malgré l'intervention de Michel Chevalier qui demandait l'expropriation de la Principauté, le rapporteur conclut que la France n'a aucun moyen d'action directe. Et M. Migneret, conseiller d'Etat, saisi pour avis, ajoutait : « Nous respecterons — même dans les limites les plus extrêmes — le droit des principautés indépendantes, et en ce qui concerne les jeux, vous respecterez les droits du souverain de Monaco comme ceux des autres Etats où les jeux sont établis. »

1. Cité par Prat, p. 54.

On ne peut affirmer l'indépendance de Monaco en termes plus explicites.

En 1877, 2.700 piémontais firent une nouvelle démarche. Elle subit le même sort que les autres. Le gouvernement italien saisi de pétitions semblables en 1867, 1870, 1877 suivit la même politique de non-intervention.

Ce fut à la fois à la Chambre et au Sénat qu'en 1882 s'adressèrent les habitants des Alpes-Maritimes. Le décès du rapporteur, E. Pelletan, suspendit la discussion parlementaire. A la même époque l'Italie par la voie de son ministre des Affaires étrangères, M. Mancini, affirmait à nouveau l'indépendance de Monaco.

Même l'Angleterre s'intéressa à cette question des jeux : Articles du *Times* et discussion à la Chambre des Communes après un séjour de la Reine à Menton.

Sur une interpellation de M. de Douville-Maillefeu la question renaissait une dernière fois en 1891. Ce fut une nouvelle occasion donnée à M. Ribot, alors ministre des Affaires étrangères — de proclamer hautement l'indépendance de la Principauté.

Le souci de la moralité publique si respectable soit-il n'est pas un motif suffisant d'intervention entre Etats souverains. Kant n'a-t-il pas dit (1) que «le mauvais exemple qu'un état libre donne aux autres n'est en aucune manière une atteinte à leurs droits».

1. *Esquisse philosophique d'une paix perpétuelle.*

D'ailleurs ce n'était point l'atteinte à la morale qui inspirait les pétitionnaires « mais uniquement — comme dit M. Raymond — le trop grand avantage que, selon eux, cette attraction spéciale semblait donner à Monaco ».

Les discussions parlementaires auxquelles ces polémiques donnèrent lieu, la position continue prise par les gouvernements français et italien nous sont une nouvelle preuve qu'à la fin du xix^e siècle la Principauté de Monaco était officiellement reconnue comme un état souverain et indépendant.

Que fut pendant ce demi-siècle qui s'étend de 1860 à 1910 le gouvernement monégasque ?

La constitution de 1848 ne fut jamais appliquée. Le Prince demeura souverain. Il était représenté par le gouverneur général, première autorité de la Principauté, et réunissant tous les pouvoirs, sauf la justice, et présidant le conseil d'Etat (1).

Le conseil d'Etat — créé par ordonnance souveraine de 1857 — était chargé d'éclairer le prince sur les projets d'ordonnances et les règlements. C'était aussi une juridiction répressive pour les fonctionnaires. Le Conseil était composé de 5 membres, nommés par le Prince. Si la tranquillité se trouvait compromise, le prince absent, le Conseil d'Etat pouvait prendre les mesures nécessaires au maintien de l'ordre, sur la convocation du gouverneur général. « Il n'y a pas de budget proprement dit à Monaco.

1. Gayot, p. 30.

Au commencement de chaque année le trésorier général reçoit du secrétariat des commandements, l'état des divers traitements, travaux qu'il aura à payer. Il n'a qu'à se conformer à ses indications (1).»

La situation financière était particulièrement brillante. L'ouverture du chemin de fer de Nice à Menton augmenta encore la prospérité de Monaco. En présence d'un état si florissant le Prince Charles III pensa qu'il devait faire participer ses sujets aux avantages nés pour le Trésor d'une situation exceptionnelle. Il n'avait pas oublié que la question des impôts avait failli perdre la maison souveraine et avait été la cause de la mutilation de la Principauté. Leur suppression devait être, dans son esprit, le couronnement de la révolution économique provoquée par son initiative. Une ordonnance souveraine du 8 février 1869 abolit les quatre impôts directs.

Cette mesure habile et intelligente qui fut accueillie avec enthousiasme à Monaco, eut en Europe un grand retentissement. Elle était hardie au moment où elle fut prise. Charles III avait entrevu que l'augmentation croissante des étrangers, l'activité commerciale et la circulation des biens qui en seraient le résultat, feraient grossir les impôts indirects (2). Les événements donnèrent raison à sa perspicacité.

Les impôts étant presque nuls, le besoin de corps élus se faisait beaucoup moins sentir que dans un autre Etat. Nous avons vu en effet que les Conseil-

1. Durand-Auzias, p. 100.

2. Saige, p. 496.

lers d'Etat étaient nommés par le Prince. Il en était de même pour l'organisation communale. Le Maire, son adjoint et les sept membres de la commission communale étaient nommés tous les trois ans par le Prince. Leur rôle, d'ailleurs, n'était pas très important. La commission ne pouvait donner que des avis et sur les seules matières à elle soumises. Les habitants n'avaient aucune part à la gestion des intérêts économiques.

Il en fut ainsi jusqu'en 1910. C'était en un mot « un gouvernement personnel des plus autoritaires mais des plus paternels ».

Ainsi, ce petit Etat issu des événements du Moyen Age, doué d'une vitalité exceptionnelle, grâce à sa position géographique et à l'habileté de ses chefs, avait survécu à toutes les vicissitudes de l'histoire en affermissant son indépendance. Au début du xx^e siècle Monaco était, en droit, l'égal des grandes puissances, le dernier vestige du régime de la monarchie absolue en Europe (1) et une terre heureuse dont la vogue mondaine portait la prospérité à son apogée.

1. Dareste, 1910, *Constitutions modernes*.

DEUXIÈME PARTIE

LA CONSTITUTION DE 1911 ET SA RÉVISION EN 1917

CHAPITRE PREMIER

L'AGITATION POPULAIRE EN 1910 CONSTITUTION DE 1911

Le calme aurait dû présider aux destinées de la Principauté. Cependant — depuis quelques années — le petit peuple monégasque s'était mis à formuler des revendications. Ce fut d'abord un certain mécontentement au sujet de la nomination des fonctionnaires ou du recrutement des employés de S. B. M., puis ce furent de véritables revendications politiques. Les « sujets » du Prince de Monaco, éprouvaient le besoin de devenir des « citoyens ». Le Prince était un esprit trop libéral et trop juste pour ne pas trouver naturel qu'au ^{xx}e siècle les Monégasques désirent participer à la gestion des intérêts de leur petit pays et veuillent, en quelque sorte, ressusciter, avec une formule moderne, les anciens « parlements » du moyen âge, décidant des intérêts de la communauté.

L'ordonnance souveraine du 7 mai 1910 accorda le suffrage universel, puis ce furent la liberté de la presse, la liberté de réunion. Les conseillers municipaux seraient dorénavant élus par le suffrage direct sauf cependant le maire et le premier adjoint qui continueraient à être nommés par le Prince comme l'étaient les membres de l'ancien Conseil. C'était une réforme très importante quoique les attributions communales laissées aux représentants élus fussent assez réduites.

Le Prince pensa qu'il avait répondu aux désirs de la population et laissa à ses représentants officiels le soin de mettre au point les concessions dont il avait indiqué l'esprit. Ces représentants n'eurent peut-être pas le tact et la souplesse nécessaires pour entretenir des rapports suivis avec une population grisée par de récents succès. En octobre, une série d'événements peu ordinaires vint troubler les pacifiques habitudes de la Principauté. Le Conseil communal nomma une délégation chargée d'aller à Paris exposer directement au Prince les vœux auxquels ses fonctionnaires tardaient à donner satisfaction. Formalisés de ne pas être reçus par leur Souverain au jour et à l'heure choisis par eux, les délégués marquèrent leur mécontentement en déclinant le rendez-vous auquel le Prince les convoquait à Lucerne. Rentrée tapageuse à Monaco, discussions orageuses au Conseil communal, manifestations bruyantes dans les rues, cris séditeux, ainsi se déroula pendant quelques jours une suite d'incidents

d'allure révolutionnaire, heureusement clos par la sage modération du Prince. Le Prince déclara en effet son intention formelle de mettre fin aux malentendus d'une situation mal définie en accordant à ses sujets une constitution.

Pour lui assurer les garanties de tous ordres qu'exige un document de cette importance, le Prince pria le gouvernement français d'en confier la rédaction à deux jurisconsultes de son choix. Le gouvernement français désigna MM. Renault et Weiss, dont la compétence est universellement connue et auxquels, sur la prière du Prince, fut adjoint M. Roche, ancien ministre et député.

Le Conseil communal nomma une commission de sept membres chargée de suivre les incidents et les négociations auxquels l'élaboration de cette charte pourra donner lieu. Le 16 novembre le Prince réunissait à Paris la délégation du Conseil communal et lui parlait en ces termes : «... j'ai promis un régime constitutionnel sans que la population eut réclamé ni attendu ce changement dans nos institutions. Il m'appartient dès lors d'en régler les termes... je veux qu'une modification aussi grave de notre système économique et politique soit mûrement étudiée par des esprits compétents et sûrs, je me suis adressé à des jurisconsultes du pays le plus libéral de l'Europe... ; les monégasques exposeront leurs idées... quant à moi je ne veux pas intervenir dans une discussion où il me serait peut-être difficile de respecter à la fois la sincérité de ma

conscience et la dignité de mon rôle... Il est permis d'espérer que les Monégasques se formeront aux principes les plus solides d'un gouvernement libéral. Je les y aiderai de mon mieux.

A la fin de 1910 le projet était rédigé. Le 4 janvier 1911 les délégués monégasques — MM. S. Reymond, Antoine Marsan, Gastaud et de Castro — furent conviés à Paris pour recevoir communication du texte de la Constitution. Elle fut promulguée le 5 janvier sans que les délégués aient été admis à la discuter (1). Le Conseil communal convoqué en séance extraordinaire le 12 janvier, témoigna de son mécontentement et rédigea une protestation sous forme d'adresse à la population.

Caractères généraux de la constitution de 1911.

Si les formes de la promulgation avaient froissé quelques susceptibilités, du moins le contenu de cette constitution allait-il satisfaire toutes les aspirations ? Quelle était l'économie générale de la nouvelle loi ?

« Œuvre d'éminents jurisconsultes, la constitution de 1911 est l'adaptation, à un pays déterminé, d'un type classique. La forme extérieure l'apparente à la plupart des constitutions modernes (2). » Quant à son essence juridique, c'est une charte

1. Gayot, p. 41.

2. Aurélià, *La Politique monégasque*, p. 23.

octroyée qui présente une certaine analogie avec la charte française de 1814.

Dans le rapport qu'adressèrent les jurisconsultes français au Prince Albert ils précisent les conditions spéciales où se trouve la Principauté : « on ne saurait admettre un seul instant l'organisation ordinaire des pouvoirs publics comme applicable dans un pays où la population, la propriété, les intérêts économiques sont répartis ainsi qu'ils le sont dans la Principauté de Monaco.

« D'une part la nature des choses ne permet pas de concevoir sérieusement... tout l'appareil d'un pouvoir exécutif et d'un pouvoir législatif pour un corps électoral de 448 votants (chiffre des élections de 1910).

« D'autre part, il serait singulièrement irrationnel que près de 18.000 habitants (étrangers résidants) ne comptassent pour rien devant 1.482 autres habitants (monégasques) douze fois moins nombreux que les premiers.

« Cette impossibilité s'accuse avec plus de force si l'on réfléchit à la différence plus considérable encore qui existe entre les intérêts économiques des 18.000 étrangers et ceux des 1.482 monégasques puisque ceux-ci possèdent à peine 7 ou 8 % de l'ensemble des biens et des intérêts économiques de la Principauté.

« Impossibilité morale de mettre le sort d'une majorité d'habitants considérable à la merci d'une minorité.

« Impossibilité de mettre la population autochtone à la merci de la population étrangère.

« ... Nulle organisation constitutionnelle ne pouvait diminuer la liberté et la souveraineté des Princes... dans l'usage de cette propriété de Monaco qui est leur plein patrimoine et biens de famille comme le manifestent de la façon la plus précise les actes intérieurs et les actes internationaux...

« ... Le seul terrain sur lequel il soit possible de trouver les institutions nouvelles... pour être adaptées aux conditions toutes spéciales où se trouve la Principauté... c'est d'une part celui des droits et des libertés qui doivent appartenir aujourd'hui à tous les citoyens d'un pays civilisé, d'autre part, celui des intérêts locaux... »

C'est en s'inspirant de ces principes que les juristes rédigerent leur projet qui fut divisé en sept titres.

TITRE PREMIER

Le Prince. Le territoire. Le domaine. Le budget.

Article premier. — « La Principauté de Monaco forme un Etat indépendant »....

Art. 3. — « Le domaine public de la Principauté est constitué par un prélèvement sur le domaine privé du Prince. Il est inaliénable et imprescriptible... »

Comme nous l'avons vu en effet, les droits des Princes sur Monaco avaient un caractère patrimo-

nial. Le « Domaine » était, dans son entier, la libre propriété privée du Souverain.

C'est d'une partie — évaluée à un nombre considérable de millions — de ce domaine privé que le Prince Albert se dessaisit pour constituer le domaine public de la Principauté.

Art. 4. — « Le Prince pourvoit aux besoins de la Principauté à l'aide des recettes, revenus et produits du domaine privé et public, réel et incorporel... »

Le Prince est personnellement propriétaire des revenus de toute nature de la Principauté. En retour c'est le Souverain qui pourvoit aux dépenses publiques. Ici se place la question de la liste civile demandée par le Prince en 1910. Les jurisconsultes ont fait remarquer que l'expression de liste civile ne peut pas trouver logiquement sa place dans le cadre particulier de la Principauté. En effet la liste civile implique deux faits : l'impossibilité par le Souverain de suffire par son propre domaine à toutes les charges de sa Maison, et l'obligation où il se trouve de faire supporter ceux-ci par ses sujets. C'est là l'origine des listes civiles dont la première apparut en 1660 en Angleterre en faveur de Charles II. Aujourd'hui dans tous les pays où figure une liste civile — ou une dotation républicaine — les ressources en sont fournies par les impôts votés par les représentants élus des contribuables. Or la situation de Monaco ne permet pas d'établir une liste civile ainsi comprise puisque le Prince est proprié-

taire de tous les revenus. Mais on a malgré tout réalisé les intentions du Prince en répartissant en deux catégories les dépenses de la Principauté : dépenses de souveraineté d'une part et dépenses nationales et communales d'autre part.

Les premières — qui comprennent les charges de la Maison princière, les dotations, pensions, frais de gouvernement, représentation diplomatique, sûreté publique, cultes, justice... sont intitulées « services consolidés » et ne sont pas soumis au vote annuel des représentants élus des Monégasques. Elles seraient assez analogues à celles du budget anglais inscrites sous le titre « consolidated Fund services ». Les autres dépenses au contraire — nationales et communales — sont soumises au vote annuel.

Par quelles ressources sont couvertes toutes les dépenses ? D'abord par les produits des domaines privé et public, puis par ceux des impôts indirects, des droits sur les mutations, successions. Nous avons vu que les impôts directs avaient été abolis en 1869, à la suite de la prospérité donnée par le Casino. Mais le Casino lui-même subvient pour une part importante aux charges du pays. Ce sont annuellement, ou lors des renouvellements de concessions, des versements en argent, et des prestations en nature, éclairage, routes, travaux publics... Enfin nous verrons que par la convention douanière de 1912 la France verse annuellement au Prince 400.000 francs en compensation des droits de douane.

Ainsi était établie l'organisation financière. Peut-être la source des difficultés qui naîtront plus tard est-elle là, pour une grande part.

TITRE II

Les droits publics.

Les dispositions de ce titre consacrent les droits essentiels de tout citoyen dans tout pays libre. Liberté individuelle, liberté de la presse, liberté religieuse, droit de propriété, droit de pétition. Ces libertés se trouvent non seulement proclamées mais garanties par un recours devant le Tribunal suprême.

TITRE III A VI

Le Gouvernement. Pouvoirs exécutif et législatif.

Dans l'allocution adressée le 16 novembre 1910 aux délégués monégasques, le Prince Albert avait exprimé son intention d'associer les habitants de la Principauté à la gestion des intérêts nationaux, tout en sauvegardant le respect absolu de l'autorité tutélaire qui est la garantie de l'indépendance et de l'existence du pays (1). La constitution s'inspire de cette double pensée.

L'institution d'un ministre d'Etat représentant le Prince, spécialement chargé des relations extérieures de la Principauté, assisté de trois conseillers de

1. Organisation constitutionnelle.

gouvernement (titre III), la création d'un Conseil d'Etat (titre IV), répondent à l'organisation du pouvoir exécutif telle qu'elle existe dans la plupart des monarchies représentatives.

ART. 16. — « Le ministre d'Etat... a la disposition de la force publique ; il dirige les services judiciaires ; il préside, avec voix prépondérante, le conseil de gouvernement ; il préside aussi le Conseil d'Etat. »

ART. 17. — « Le Conseil de gouvernement comprend sous la présidence du ministre d'Etat trois conseillers, nommés par le Prince et placés chacun à la tête d'un des trois départements suivants : intérieur, finances, travaux publics et affaires diverses... »

En 1917 on devait détacher les services judiciaires du Ministère d'Etat et on créa alors un directeur des services judiciaires.

ART. 19. — « Le conseil d'Etat comprend le ministre d'Etat, président ; le Secrétaire Général, les trois conseillers de gouvernement, le premier président de la Cour d'appel et le Procureur général. »

Le gouvernement avait ainsi 4 voix contre 3. Le conseil d'Etat devait être réformé en 1917.

ART. 20. — « Le Conseil d'Etat est chargé de la préparation des projets de loi et d'ordonnance qui seront soumis à son examen par le Prince ; il examine, prépare chaque année et fait approuver par le Prince le projet de budget des dépenses de la principauté. »

Le Conseil de gouvernement et le Conseil d'Etat sont les collaborateurs du Prince dans son pouvoir exécutif. Quant au pouvoir législatif il est exercé par

le Prince et par un conseil National (titre V), élu par les citoyens monégasques pour veiller à la sauvegarde des intérêts généraux de la Principauté.

ART. 22. — « Le conseil national se compose de vingt et un membres élus pour quatre ans au suffrage universel direct et au scrutin de liste pour toute la Principauté. »

Nous verrons qu'en 1917 le nombre et le mode d'élection des conseillers nationaux furent modifiés.

ART. 23. — « Le bureau du Conseil national comprend un président et un vice-président choisis chaque année par le Prince parmi les membres du Conseil. »

ART. 27. — « Le prince peut, après avoir pris l'avis du Conseil d'Etat, prononcer la dissolution du Conseil national ; dans ce cas il sera procédé à la nouvelle élection dans le délai de trois mois. »

ART. 30. — L'initiative et la sanction des lois appartient au Prince. Le Prince leur confère la force obligatoire par promulgation. »

ART. 31. — « Le Conseil national a la faculté de demander au Prince de proposer une loi sur un sujet déterminé... »

C'est un droit de demi-initiative accordé au Conseil national. Il est imité de l'article 19 de la charte de 1814. L'assemblée n'a pas le droit d'amendement ; elle accepte ou repousse le projet de loi qui lui est soumis, elle ne peut le modifier.

ART. 32. — « Aucune contribution directe ne peut être établie que sur le vœu du conseil national. »

ART. 35. — « Le conseil détermine... les sommes qui pourront être laissées à la disposition des conseils communaux... »

TITRE VI

Les Communes.

Une ordonnance de 1910 avait déjà réglé l'organisation communale. Elle fut refondue et modifiée — maire et adjoint élus — par la constitution du 5 janvier.

ART. 37. — « Le territoire de la Principauté est divisé en trois communes, correspondant aux agglomérations de Monaco, de la Condamine et de Monte-Carlo, et ayant chacune à sa tête un corps municipal. »

ART. 38. — « Le corps municipal se compose dans chaque commune, d'un conseil communal, d'un maire et d'un adjoint. »

ART. 39. — Le Conseil communal comprend neuf membres élus pour trois ans au suffrage universel direct et au scrutin de liste... »

ART. 42. — « Les conseils communaux peuvent être dissous par arrêté du ministre d'Etat, après avis du Conseil d'Etat. »

Une délégation spéciale est alors chargée par le ministre d'Etat d'en remplir les fonctions jusqu'aux élections qui doivent avoir lieu dans les trois mois.

ART. 45. — « Le Conseil communal la délibère sur les affaires de commune. Les délibérations communiquées au ministre d'Etat, sont exécutoires dix jours après cette communication, sauf opposition de sa part. »

ART. 47. — « Le budget de la commune est alimenté par le produit des propriétés communales et par les sommes mises chaque année, par le Conseil national à la disposition de la commune. »

ART. 48. — « Le maire et l'adjoint sont élus par le conseil communal... »

Les conditions d'électorat et d'éligibilité sont analogues à celles de la loi municipale française du 5 avril 1884.

Les dispositions de ce titre VI sur l'organisation communale sont peut-être celles qui donnèrent lieu comme nous le verrons, au plus sensible mécontentement.

TITRE VII

La Justice.

La seule innovation apportée dans ce domaine par la Constitution fut la création du Tribunal Suprême. Nous avons vu qu'il avait été institué par l'article 14 pour statuer sur les recours ayant pour objet une atteinte aux droits publics. Il était composé de cinq membres nommés par le Prince.

L'organisation judiciaire restait telle qu'elle avait été prévue par l'ordonnance du 18 mai 1809. Au premier échelon, une justice de paix avec un juge ; puis un tribunal de première instance composé de cinq membres ; une Cour d'appel et une Cour d'assises. Enfin, surmontant tout l'édifice, le Conseil de révision, créé depuis 1828, devenu une véritable Cour de cassation.

* * *

Tel est le monument constitutionnel dont le Prince Albert venait de gratifier bénévolement ses sujets.

« Par cette constitution, Votre Altesse Sérénissime assure à la population de la Principauté des libertés et des garanties dont aucun pays ne jouit en Europe, excepté la Suisse ; nous voudrions être sûrs que l'importance d'une telle réforme ait été appréciée à toute sa valeur. » Ainsi s'exprimaient les jurisconsultes français dans la lettre qu'ils adressaient au Prince pour lui rendre leur mandat.

Nous allons voir comment fut accueillie la réforme par la population monégasque.

CHAPITRE II

APPLICATION DE LA CONSTITUTION SA SUSPENSION EN 1914. LA GUERRE

La Constitution avait été promulguée le 5 janvier. L'accueil que lui fit la population fut des moins enthousiastes. Profondément vexé que la loi constitutionnelle ait été définitivement arrêtée et envoyée à Monaco le jour même de l'arrivée de ses délégués à Paris, le conseil communal, le 12 janvier, rédigea une véhémence protestation. Le 22 janvier se tenait une réunion protestataire des plus orageuses. Les élections d'avril se firent dans cet état d'esprit. La constitution entra en vigueur le 29 avril, mais elle ne fonctionna pas ou fonctionna mal, non pas tant à cause d'imperfections inhérentes au traité même, qu'à cause des défauts d'application qui empêchèrent les rouages de marcher normalement.

Le point sur lequel les monégasques furent peut-être le plus sensible fut la division tout arbitraire du territoire de trois communes. Les jurisconsultes, animés des meilleures intentions, avaient institué trois conseils communaux afin qu'il n'y eut point un seul conseil communal en face du conseil national, pour éviter la confusion entre l'Etat et la

commune. Mais aux yeux des Monégasques rien ne justifiait ce tryptique administratif. En fait la division resta théorique. Il n'exista qu'une seule mairie, celle de Monaco-Ville, où tous les registres restèrent centralisés. Le Prince comprit si bien les inconvénients de cette scission arbitraire qu'il institua dès le 3 avril 1911 une commission intercommunale composée des trois maires pour la gestion des intérêts communs et indivisibles des trois quartiers.

« Mais le plus grave défaut de la constitution fut de ne point contenir la sanction juridique de plusieurs de ses dispositions fondamentales... Aussi vit-on parfois les libertés individuelles livrées à l'arbitraire, le Tribunal Suprême étant resté à l'état de mythe, et la séparation des pouvoirs n'étant pas instituée.

La confusion des pouvoirs fut même la cause des principaux malaises... La confusion des pouvoirs administratif et judiciaire donna lieu à de graves incidents... De même le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, n'étant pas nettement délimités, on ne put jamais trancher la question de la loi et de l'ordonnance et l'on aboutit à cette anomalie : du 5 janvier 1911, date de la promulgation de la Constitution, au 8 octobre 1914, date de sa suspension, quarante-six ordonnances d'ordre général, la plupart à caractère législatif, furent promulguées en une seule loi (1). »

Cette question de la loi et de l'ordonnance est

1. Aurégia, *Commentaires des ordonnances constitutionnelles*, p. 21-22.

capitale. Comme le dit M. Gayot c'est la difficulté principale des constitutions de ce genre. L'article 21 s'exprime ainsi : « Le pouvoir législatif est exercé par le Prince et le Conseil national. » Mais comment ? La charte de 1814 dont est inspirée la constitution monégasque avait résolu la question. A Monaco on ne put la trancher jusqu'à la révision de 1917. Le gouvernement à qui maintes fois fut demandé les différences qui distinguaient la loi de l'ordonnance, donna des réponses variées. Le 29 mai 1913 le ministre affirmait qu'« il appartient au Prince seul de dire si dans tel ou tel cas il convient de décider par une loi ou une ordonnance ».

Evidemment c'est là une formule d'un rare absolutisme, assez incompatible avec le régime constitutionnel. « Ou la constitution ne signifie rien et n'est qu'une façade masquant un vide, ou son titre V (le pouvoir législatif), doit avoir un sens précis et veut dire que désormais le peuple par ses représentants concourt à la confection des lois ». Ainsi s'exprimait M. Jean Philip dans un article du *Petit peuple monégasque* le 16 juin 1913.

La révision de 1917 devait apporter la solution du conflit. Cependant — malgré ses lacunes — la constitution de 1911 se signalait par des qualités remarquables. La création du Conseil national, dont le rôle était de collaborer à la confection de la loi, était une innovation capitale.

Sans doute venons-nous de voir que ce partage du pouvoir législatif fonctionna assez mal, mais mal-

gré tout c'était là les premières bases d'un véritable régime constitutionnel. D'ailleurs — fait remarquer M. Aurégia — « les attributions du conseil ne sont point purement platoniques. Son intervention est indispensable pour la fixation d'une partie importante du budget des dépenses et pour l'initiative et l'établissement de tout impôt direct. Garanties importantes que ne possèdent pas toutes les autres monarchies ».

Malgré certaines défectuosités, l'ensemble de la constitution avait une assez belle architecture et il était possible de la modifier. Ce fut le but de tous les élus monégasques pendant près de quatre ans. La révision de la Constitution était inscrite dans tous les programmes électoraux et la proposition fut inscrite à l'ordre du jour de la session ordinaire de mai 1914. Le 28, le président E. Marquet lut son rapport en l'absence du Ministre d'Etat qui s'était retiré. Le rapport constatait que la constitution de 1911 n'avait traduit qu'imparfaitement la pensée généreuse du Souverain. Il espérait qu'éclairé par l'expérience de quatre années le Prince répondrait aux vœux unanimes de la population en décidant la révision de la charte dans un sens plus libéral (1).

L'appel ne fut pas entendu ; le Conseil national démissionna.

Le 2 août 1914 la guerre européenne éclatait. Le

1. Aurégia, *La politique monégasque*, p. 40.

8 août le Prince, par ordonnance souveraine, suspendait provisoirement la Constitution.

LA GUERRE

Bien qu'enclavée dans l'un des Etats qui prit une part des plus actives à la conflagration européenne, la Principauté de Monaco n'est pas entrée en guerre. Sa neutralité a été officiellement déclarée et reconnue.

Sans doute sa neutralité ne fut-elle qu'officielle car, dès le début des hostilités, les autorités consulaires et les ressortissants austro-allemands quittèrent la Principauté (1). Il y eut donc rupture des relations diplomatiques. D'autre part le libre passage des troupes françaises et alliées sur son territoire est un fait qui semble assez incompatible avec la neutralité.

Quoi qu'il en soit — et si le gouvernement allemand a pu considérer Monaco comme pays ennemi — la neutralité de Monaco résulte de faits officiels (2). Le ministre d'Etat de la Principauté, pour protester — au nom du gouvernement monégasque — contre le blocus sous marin, s'exprimait ainsi au début de 1917 : « L'Etat autonome de Monaco est demeuré strictement neutre depuis le commencement des hostilités. Le gouvernement princier ne peut donc se

1. Il est vrai que le consul allemand à Monaco était aussi titulaire du consulat de Nice.

2. Prat., p. 65, 66 et 67.

dérober au devoir de formuler une protestation expresse contre une décision qui l'atteint... dans la jouissance des droits garantis aux Etats neutres... »

Comme tous les Etats neutres le gouvernement monégasque reçut les protestations des belligérants contre tel ou tel procédé de guerre en violation des conventions internationales ou des règles d'humanité. La preuve la plus éclatante de la neutralité de Monaco fut son exclusion de la Conférence de la Paix dont tous les belligérants firent partie.

En fait, Monaco a pris part à l'œuvre de guerre par ses sacrifices d'ordre matériel, par ses contributions aux œuvres de secours aux blessés, par les sentiments de sa population dont quelques représentants sont vaillamment tombés au champ d'honneur.

La guerre allait aussi resserrer les liens économiques avec la France, liens dont la source était — en dehors de la situation géographique — dans la convention douanière du 10 avril 1912 ratifiée par le Parlement français au début de 1914. Au point de vue économique, cette convention établissait l'assimilation du territoire et du port monégasque à un territoire et à un port français. Tous les droits de douane perçus étaient acquis au Trésor français moyennant une indemnité forfaitaire annuelle de 400.000 fr. (1). De plus la convention de 1912-1914

1. Il est prévu une augmentation annuelle de 20.000 fr. par accroissement de 1 000 habitants par rapport au recensement de 1908, ce qui porte aujourd'hui l'indemnité à 460.000 fr. L'indem-

avait certainement pour but l'assimilation aussi complète que possible des régimes intérieurs des deux pays. Sans doute n'était-on pas allé jusqu'à rendre applicables dans la Principauté, du seul fait de leur établissement en France, les diverses dispositions fiscales françaises. Mais le gouvernement princier avait l'obligation de prendre aussitôt les mesures nécessaires, pour les adapter à son Etat. Ce fut ainsi que pendant la guerre les autorités monégasques soumirent la vente du sucre et du pain aux mêmes règles et restrictions qu'en France (1).

Ainsi les grands événements européens absorbèrent-ils les préoccupations des Monégasques et les rapprochèrent encore de la France. La suspension de la constitution ne les émut pas et ne souleva aucune protestation. On ne se demanda même pas à ce moment si cette suspension — par la volonté unilatérale du Prince — était régulière. La vie politique rentradans le calme. Pendant quelques années les Monégasques s'abstinrent de toute activité politique. Le réveil devait avoir lieu en 1917.

Le régime forfaitaire éliminait l'ancien système de 1865 qui consistait au partage des recettes à partir d'un certain chiffre, système qui facilitait le régime des ristournes données par le gouvernement monégasque aux importateurs passant par l'intermédiaire de son port, ceci à leur avantage réciproque mais au détriment des ports et du Trésor français.

1. Farnet, p. 203.

CHAPITRE III

RÉVISION DE LA CONSTITUTION EN 1917 LA COLLABORATION

Deux ans et demi s'étaient écoulés depuis la suspension de la constitution : quelques esprits avaient mûrement réfléchi aux possibilités futures. Le 12 avril 1917 les anciens conseillers nationaux et communaux, les membres des délégations spéciales et les membres monégasques de la chambre de commerce, adressèrent au Prince une requête respectueuse. « ... Le moment paraît venu — disaient-ils — d'organiser la précieuse collaboration du Prince et des Monégasques par de sages mesures empreintes de libéralisme afin de rassurer la population très inquiète de son avenir matériel et moral... En apportant à la constitution les modifications et adjonctions dictées par l'expérience et la connaissance du pays et de ses habitants, il ne serait pas difficile de donner satisfaction à la fois à l'exercice de l'autorité souveraine et aux aspirations de la population... »

Cette démarche allait au devant des désirs du prince qui accueillit favorablement la requête. Un certain nombre de signataires de la pétition dési-

gnèrent six délégués pour être les porte-parole des Monégasques auprès du Souverain. Ce comité fut invité à déléguer trois de ses membres (1) pour collaborer avec trois hauts fonctionnaires choisis par le Prince. Cette commission des six tint ses assises à Paris.

A la suite de ses travaux, le 18 novembre 1917 le Prince rendit deux ordonnances. Par la première « considérant qu'en raison de la prolongation de la guerre, la Principauté, comme les autres Etats, traversait des circonstances particulièrement difficiles qui rendaient plus que jamais nécessaires l'union et le concours des bonnes volontés et que pour assurer l'efficacité d'une telle collaboration, la première mesure à prendre consistait à remettre en vigueur le régime constitutionnel suspendu... » il remettait en vigueur la constitution de 1911. Par la seconde ordonnance « considérant qu'en rétablissant le régime constitutionnel il convenait de tenir compte de l'expérience faite, des désirs exprimés par la population monégasques et des besoins nouveaux nés d'événements dépassant toute prévision et qu'en conséquence il y avait lieu dès maintenant d'apporter à la constitution de 1911 les quelques compléments et modifications dont la nécessité et l'urgence lui étaient actuellement démontrées, » le Prince révisait la charte.

Avant d'étudier le contenu de la révision, il faut

1. Gayot, p. 74-75. Les trois membres furent MM. Reymond, Marsan, F. Médecin ; secrétaire : M. Aurégia.

signaler une question d'ordre théorique fort importante et qui a été agitée à ce moment-là : Une charte peut-elle être modifiée ? par qui peut-elle l'être ? C'est une question générale qui se pose pour toutes les chartes. Tout d'abord on ne peut admettre qu'une charte soit immuable car un régime gouvernemental, quel qu'il soit, doit correspondre à des circonstances économiques et sociales données, et celles-ci variant, celui-là doit y être adapté. Mais la charte doit-elle, peut-elle être modifiée par une loi ou une ordonnance ? La question est controversée. En fait des chartes ont été modifiées et par des ordonnances et par des lois. La révision par la loi est la théorie qui triompha sous la Restauration. Quant à la charte monégasque de 1911, elle a été « accordée » par le Prince « volontairement et par le libre exercice de son autorité souveraine, tant pour lui que pour ses successeurs ». C'est par ordonnance souveraine (1) « tenant compte — il est vrai — des désirs exprimés par la population, qu'Albert I par la grâce de Dieu Prince souverain de Monaco » a révisé la charte. A Monaco les révisions peuvent donc être faites par ordonnances souveraines.

Voyons maintenant quelle est l'économie générale de la révision de 1917.

1. Voir Gayot, p. 180 et s.

CARACTÈRES GÉNÉRAUX DE LA RÉVISION DE 1917.

Elle laisse subsister, comme base du droit public monégasque, la charte de 1911.

Les principaux défauts de cette organisation constitutionnelle étaient la division du territoire en trois communes, et la confusion des pouvoirs. Les principaux changements apportés par les nouvelles ordonnances consisteront au retour à la commune unique et à la séparation des pouvoirs judiciaire, exécutif, et législatif.

Il n'y aura qu'une seule administration communale, un seul conseil communal et une municipalité unique composée d'un maire et de trois adjoints. Le conseil communal comprendra quinze membres élus pour trois ans au suffrage universel direct.

Séparation des pouvoirs administratif et judiciaire.

— En conséquence la direction de la justice est détachée des attributions du ministre d'Etat. Un nouveau fonctionnaire est créé qui — placé en dehors de la hiérarchie administrative — se trouve sous l'autorité immédiate du Prince. C'est le Directeur des services judiciaires. A lui seul appartiendra le contrôle de l'administration de la justice. L'indépendance des tribunaux est ainsi garantie. Le Conseil d'Etat est présidé par le directeur des Services judiciaires.

Séparation des pouvoirs législatif et exécutif. —

Cette séparation est sanctionnée par l'article 8 de

l'ordonnance (1). La loi est l'accord des volontés du Prince et du Conseil national. Quant à l'ordonnance, acte de l'exécutif, elle ne devra être que l'application de la loi sans pouvoir y porter atteinte. C'est la distinction généralement adoptée des pouvoirs législatif et réglementaire dans les Etats où est pratiquée la séparation des pouvoirs.

Si toutefois une difficulté s'élevait sur la question de savoir s'il faut recourir — dans tel cas particulier — à une loi ou à une ordonnance, c'est le Prince qui déciderait après avis conforme du Conseil d'Etat.

Le fonctionnement d'un conseil de gouvernement délibératif était prévu. Le ministre d'Etat qui le préside sera désormais lié par l'avis de la majorité des membres. Sa voix n'est prépondérante qu'en cas de partage. Et pour garantie, le texte exige un procès-verbal des délibérations signé des membres présents.

Voici les modifications quant aux attributions respectives des pouvoirs publics. L'ordonnance du 18 novembre modifiait également l'organisation de certains d'entre eux, en particulier la composition et le recrutement des conseils communal et national.

Le nombre des membres du Conseil national est réduit de 21 à 12, modification rendue nécessaire par la faiblesse du corps électoral et la difficulté

1. Auréglià, p. 25.

de trouver des compétences. L'adoption d'un système électoral à plusieurs degrés vient aussi faciliter la bonne composition du corps législatif. Les 12 membres sont élus par un collège électoral de 30 membres, 9 délégués du Conseil communal et 21 délégués par le suffrage universel.

On peut penser que la nomination des conseillers par un collège électoral — représentant déjà une sélection — donnera de meilleurs résultats que le suffrage universel direct.

L'ordonnance réduit de 30 à 25 ans l'âge de l'éligibilité au Conseil national, permettant ainsi la collaboration des éléments jeunes. De plus l'éligibilité des fonctionnaires est consacrée à l'exception de celle des membres du gouvernement, des magistrats de l'ordre judiciaire et des chefs des services administratifs gouvernementaux. C'était faire appel aux compétences, mais afin de conserver à l'assemblée législative son indépendance, on limitait à trois le nombre des fonctionnaires membre du Conseil national.

Tels sont les caractères généraux de la révision de 1917. La nouvelle organisation — toujours basée d'ailleurs sur la charte de 1911 — devait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1918. Elle était favorablement accueillie et tous les espoirs reposaient sur son application. Son entrée en vigueur coïncidait avec le départ d'un ministre d'Etat impopulaire. Les élections de 1918 se firent dans cette atmosphère de satisfaction et d'union. Dans sa première lettre aux

électeurs en 1918 M. Suffren Reymond écrivait : « Il se peut qu'on apprécie que plus tard toute sa valeur des dernières ordonnances constitutionnelles du Prince Albert. Mais ne serait-ce que pour lui donner une preuve de la satisfaction avec laquelle elles ont été accueillies par le peuple monégasque, les électeurs doivent, par leur vote, confirmer l'œuvre modificatrice... » Cette révision était devenue — pensait-on — le trait d'union entre le Souverain et son peuple. Le mot « collaboration » fut le leitmotiv des relations nouvelles et — comme le dit M. Aurégia — le pays renaissait à la confiance, à la tranquillité ; les Monégasques éprouvaient le sentiment de force qu'inspire la santé et qu'entretient l'union.

CHAPITRE IV

LE TRAITÉ FRANCO-MONÉGASQUE DE 1918.

Ainsi à l'intérieur, après l'entente sur la révision constitutionnelle, le calme était revenu avec la collaboration de tous à l'œuvre commune.

Le traité du 17 juillet 1918 fut précisément l'une des circonstances qui firent renaître un certain mécontentement parmi les Monégasques.

Ce traité que rien ne laissait prévoir portait une très grave atteinte à l'indépendance monégasque. Conclu dans l'ombre de la diplomatie secrète, à un moment où le sort des armes était encore indécis, où le flot germanique semblait encore menacer la capitale française, ce traité ne devait être divulgué qu'un an plus tard, en août 1919, lors du « donné acte » inséré dans le Traité de Versailles.

L'article 436 du Traité de Paix contient cette déclaration : « les Hautes Parties contractantes reconnaissent avoir pris connaissance et donner acte du traité signé par le gouvernement de la République française le 17 juillet 1918 avec S. A. S. le Prince de Monaco, et définissant les rapports de la France et de la Principauté. »

Si ce traité a été conclu à un moment particuliè-

rement grave, ce fut sans doute pour créer un état de droit qui ferait obstacle aux visées éventuelles de l'Allemagne au cas où ses armes eussent été victorieuses. Le Prince de Monaco, engagé vis-à-vis de la France, ne se fut plus trouvé libre alors de traiter avec l'Allemagne. C'est -- d'après M. Prat dans sa remarquable étude sur ce traité (1) — la raison pour laquelle le traité a été conclu à un moment où la question monégasque pouvait paraître bien misérable à côté des grands problèmes européens.

Quelles sont les clauses de ce traité ?

Tout d'abord il semble qu'il n'entende rien changer de fondamental à la situation antérieure. L'article 436 du Traité de Paix n'en parle-t-il point comme d'un acte « définissant les rapports de la France et de la Principauté ». Définir, cela veut dire préciser et non changer. Mais à mesure qu'on avance dans l'analyse du traité, on se rend compte que beaucoup de ses dispositions constituent des modifications profondes aux attributions souveraines de la Principauté, et que dans l'ensemble, une situation nouvelle lui est faite. C'est un nouveau stade de la vie politique monégasque qui commence, évolution vers le protectorat.

Nous avons — dans des chapitres précédents — démontré l'indépendance dont jouissait Monaco depuis 1861. Cette indépendance — qui d'ailleurs était à la fois une situation de fait et une situation

1. Prat, *La Principauté de Monaco et le traité du 17 juillet 1918*

de droit — cette indépendance, consacrée par la thèse officielle, allait être profondément atteinte par le traité de 1918.

Art. 1^{er}. «... S. A. S. le Prince de Monaco s'engage à exercer ses droits de souveraineté en parfaite conformité avec les intérêts politiques, militaires, navals et économiques de la France. » On ne s'exprimerait pas autrement en pays de protectorat. D'ailleurs c'est ainsi que le comprenait M. Pichon, ministre des affaires étrangères lorsqu'à la séance de la chambre des députés du 2 juillet 1919, répondant à M. de Monzie, il s'exprimait ainsi «... en vertu du traité qui vient d'être conclu avec l'Allemagne, il existe un protectorat de la France sur la principauté de Monaco. »

C'est la thèse officielle. Cependant ce protectorat se présente sous une forme un peu spéciale ; l'expression semi-protectorat serait peut-être plus juste. D'ailleurs le traité lui-même prévoit le véritable protectorat « en cas de vacance de la couronne, notamment faute d'héritier direct ou adoptif, le territoire monégasque formera sous le protectorat de la France un état autonome sous le nom d'Etat de Monaco (art. 3) ». Ce qui prouverait que l'autorité du Prince ait été le seul obstacle à l'établissement du protectorat proprement dit. C'est peut-être là une réminiscence de la théorie de la patrimonialité de la souveraineté des Grimaldi sur Monaco, théorie soutenue par MM. Renault et Weiss en 1911. Quoi qu'il en soit, les prérogatives du Prince sont

singulièrement restreintes. Comme tout souverain autonome il avait entière liberté pour la représentation diplomatique active et passive et la conclusion des traités avec les puissances étrangères. Dorénavant il ne pourra conclure des traités et accréditer ou accueillir des représentants diplomatiques sans l'assentiment du gouvernement français. C'est là, a-t-on dit, la négation pure et simple de la souveraineté externe.

Or qu'est-ce que le protectorat moderne, sinon un lien entre deux Etats dont l'un, plus puissant, s'engage à défendre l'autre, moyennant l'abandon plus ou moins complet par ce dernier de sa souveraineté.

D'autres articles du traité semblent également peu compatibles avec la souveraineté. L'article 4 ne prévoit-il pas, en effet, que « le gouvernement français pourra... faire pénétrer et séjourner sur le territoire et dans les eaux territoriales de la Principauté les forces militaires et navales nécessaires au maintien de la sécurité des deux pays ».

Le traité prévoit la participation de Monaco à la Société des Nations. L'article 5 est ainsi rédigé : « Le Gouvernement français prêtera au gouvernement princier ses bons offices pour lui faciliter l'accès à ses côtés... de la Société des Nations. ».

Le Conseil national monégasque en avril 1919 avait déjà voté une motion « espérant que S. A. S. le Prince voudra bien prendre l'initiative des démarches propres à assurer l'entrée de la Principauté dans la Société des Nations. »

Au même moment M. Pichon, ministre des affaires étrangères, avait proposé à la conférence de Paris de comprendre Monaco parmi les états neutres qui seraient invités à participer à la ligue comme membres originaires.

On crut que c'était chose faite, mais quand fut publiée la liste des Etats neutres aptes à devenir membres originaires de la S. D. N. on chercha en vain le nom de la Principauté.

On apprit alors que la proposition de M. Pichon s'était heurtée à certaines résistances et en particulier à celle de M. Clémenceau qui, lors des dernières séances de la conférence de la Paix en mai 1919, lui répondait qu'il n'y avait pas à insister.

Pourquoi? M. Prat, dans son fort intéressant ouvrage, en cherche les raisons et il n'en trouve pas de convaincantes. Il parle de la situation créée par le traité de 1918; il mentionne aussi la situation morale de la Principauté altérée par l'existence d'une maison de jeux notoire, ce qui aurait impressionné défavorablement les esprits puritains.

Sans doute sont-ce là des explications ingénieuses mais il en est une beaucoup plus péremptoire que M. Prat semble oublier. C'est l'article 10 du pacte de la Société des Nations qui assure la garantie réciproque de l'intégrité territoriale des Etats membres de la Société des Nations. Tous la doivent et tous les reçoivent.

Ainsi l'Arménie ne fut-elle pas admise comme membre de la S. D. N. parce que les menaces per-

pétuelles des Turcs et des Russes étaient une source d'instabilité trop grave à garantir.

De même, si les Etats exigus — comme la Principauté de Monaco ou celle de Lichtenstein qui a aussi posé sa candidature — font partie de la Société des Etats, ils ne peuvent faire partie de la S. D. N. car on voit très bien ce qu'ils recevraient mais on ne voit pas comment — d'une façon active — ils pourraient satisfaire aux prescriptions de l'article 10.

« Monaco est un Etat au même titre que la Russie — déclarait Vattel — de même qu'un nain est un homme comme un géant », mais si un état exigu peut être toléré dans la Société des Etats, il n'a pas sa place dans la S. D. N. (1).

En dehors des relations internationales le traité de 1918 fait également allusion à la question dynastique. L'article 2 est ainsi conçu «... La succession à la couronne — soit par l'effet d'un mariage, d'une adoption ou autrement — ne pourra être dévolue qu'à une personne ayant la nationalité française ou monégasque et agréée par le gouvernement français. » A Monaco est établi le principe de l'hérédité en ligne descendante, légitime, par primogéniture, sans application de la loi salique. Mais à défaut de descendant légitime le trône peut échoir à un collatéral. Or, en 1918, le Prince Albert n'avait qu'un fils âgé de 50 ans et célibataire ; les plus proches col-

1. Cf. cours de M. Geouffre de Lapradelle. Doctorat, *Droit international Public*, 1927-1928.

latéraux des Grimaldi étaient les Uracht-Wurtemberg, princes allemands, auxquels éventuellement pourrait échoir la Principauté de Monaco. On a prétendu que la crainte de cette éventualité était une des raisons qui avaient inspiré la diplomatie française lors de la signature du traité de 1918. Quoiqu'il en soit l'ordonnance de 1882 édictant les statuts de la Maison Souveraine ne reconnaissait pas les droits des enfants adoptifs ; ce fut l'ordonnance du 30 octobre 1918 qui régla leur possibilité de succession à la couronne.

En vertu de ces nouvelles règles la Princesse Charlotte fut habilitée à succéder au trône et son adoption donna lieu à une cérémonie solennelle qui se déroula à Paris, le 16 mai 1919, à l'hôtel de la Légation de Monaco, en présence de M. Poincaré, président de la République, et de M. Pichon, ministre des affaires étrangères. Quelque temps après, la Princesse Charlotte, duchesse de Valentinois, épousait le Comte de Polignac qui prit le titre de duc de Valentinois et les armes pleines des Grimaldi. La continuité de la dynastie est assurée par le petit Prince Rainier et sa sœur la Princesse Antoinette. Ainsi le danger est conjuré. Les dispositions du traité de 1918 quant à la question dynastique n'auront point l'occasion d'être appliquées de si tôt et de ce côté la situation de la Principauté se trouve considérablement affermie.

Si la réglementation par voie diplomatique de la question dynastique peut être considérée comme

une ingérence du gouvernement français dans les affaires intérieures de la Principauté, beaucoup d'autres points d'ordre purement intérieur sont aussi compris dans les clauses du traité de 1918.

La clause qui exige la conformité des actes du gouvernement monégasque avec les intérêts politiques, économiques, navals et militaires de la France est par elle seule une singulière entrave à la liberté d'action au point de vue intérieur (1). Grâce à l'imprécision de cette disposition il pourrait être possible au gouvernement monégasque de paralyser à son gré une initiative du Conseil national, alors qu'il s'agirait de propositions que le gouvernement français estimerait absolument indifférentes pour lui. D'autre part les Français de Monaco sont souvent tentés d'interpréter « conformité aux intérêts de la France » comme « conformité aux intérêts particuliers des Français ». L'article 6 du traité précise « Des conventions particulières fixeront les dispositions concernant notamment : ...la poursuite et la répression des fraudes fiscales, ...le recrutement des fonctionnaires publics, le régime des étrangers principalement au point de vue de leur nationalisation et leur sujétion aux impôts... » Des mesures ont dû être envisagées pour remédier à l'évasion fiscale à laquelle le facile accès de la Principauté est un encouragement. Quant au recrutement des fonctionnaires, nous verrons plus loin à quelles

1. Prat, p. 113 et suiv.

ardentes polémiques a été livrée cette question, les élus monégasques demandant, évidemment, que la préférence fut donnée à leurs concitoyens pour les emplois publics. L'article 6 du traité a également prévu que les questions de naturalisation des étrangers devraient à l'avenir être réglées d'accord avec gouvernement français. D'après la statistique de 1919, sur 1760 monégasques il y avait 995 monégasques d'origine, 388 par mariage, 252 par le bienfait de la loi et 125 par naturalisation. Le petit peuple monégasque étant fort restreint, la naturalisation peut avoir une grande portée sur sa mentalité générale et le gouvernement français ne peut s'en désintéresser.

Enfin le traité de 1918 prévoit la réglementation du régime des étrangers quant à leur consultation possible en matière économique (1). Cela correspondait d'ailleurs à un besoin ressenti depuis longtemps, et au désir des intéressés, des monégasques et du Prince. La Chambre consultative des intérêts étrangers — instituée en 1920 et qui fera l'objet du chapitre suivant — devait être l'aboutissement de ce mouvement.

Le traité de 1918 inaugurerait donc l'intervention de la France dans des domaines très variés : relations internationales, question dynastique, questions d'ordre intérieur et d'ordre économique. La souveraineté tant interne qu'externe de la Princi-

1. Prat, p. 120.

pauté recevait une profonde atteinte par des limitations considérables, à tel point que l'on a pu dire que l'indépendance de Monaco était devenue purement théorique.

Les monégasques qui jouissent d'une grande autonomie depuis des siècles et d'une indépendance absolue depuis 1861, ont été péniblement surpris par la publication du traité de 1918. Et ceci arrivait au moment où une politique de collaboration avait été heureusement entreprise. Les élus monégasques protestèrent contre un accord qui leur semblait menaçant pour l'avenir, qui aliénait une liberté si péniblement acquise. Sans doute le Prince en concluant ce traité a agi en vertu des pouvoirs que lui confèrent les lois fondamentales de son petit Etat. Mais le sentiment national est très vif chez les monégasques. Ils ne sont point francophobes comme on les en a accusés. Mais s'ils s'ont partisans du resserrement des relations franco-monégasques, ils ne croient pas que le prix de cette association doit être l'abdication de leur indépendance. Ce n'est pas uniquement le fond même du nouveau traité, son contenu, sa portée, qui soulevèrent leurs récriminations, ce sont encore les conditions dans lesquelles avait été préparé cet accord.

Le traité signé en juillet 1918 ne fut publié qu'en août 1919. Les monégasques dans leur susceptibilité de peuple petit et faible ont été vexés d'avoir été les derniers à être mis au courant de la situation nouvelle qui leur était faite dans l'Europe d'après-guerre.

Les monégasques pourraient difficilement contester au Prince le droit de conclure lui-même des traités internationaux, mais ils se placent sur le terrain moral. Ils font appel aux grands principes relatifs à la liberté des peuples que les proclamations des gouvernements au cours de la guerre, et la constitution de la Société des Nations ont posé comme des axiomes.

La politique de collaboration, entre le Prince et les monégasques, inaugurée en 1917, devait être de courte durée et, comme nous allons le voir, le traité de 1918 fut une des causes de mécontentement qui allait renaître dans la population.

TROISIÈME PARTIE

LA POLITIQUE MONÉGASQUE DEPUIS 1920

CHAPITRE PREMIER

LA CHAMBRE CONSULTATIVE DES INTÉRÊTS ÉTRANGERS (1920) (1)

Cause de mécontentement fut aussi l'institution de la « Chambre consultative du commerce, de l'Industrie et des intérêts fonciers et professionnels étrangers » créée par l'ordonnance souveraine du 19 juin 1920.

Les élus monégasques avaient cependant été les premiers à préconiser une consultation des étrangers en matière économique. A la séance du Conseil national du 17 novembre 1919, M. Reymond s'exprimait en effet dans les termes suivants : « Il est naturel que ceux qui se sont fixés à Monaco sans esprit de retour et ont eu confiance dans l'avenir du

1. Voir la brochure fort intéressante de M. Auréglià, *La chambre consultative des intérêts étrangers*, commentaire auquel nous empruntons quelques pages.

pays, en nous apportant le concours de leur valeur personnelle ou celui de leurs capitaux, s'intéressent d'une manière toute particulière à nos institutions et à la marche des affaires en général.

« N'ont-ils pas acquis en quelque sorte droit de cité parmi nous. »

« ...La situation spéciale du pays et la composition exceptionnelle de sa population donnent aux colonies étrangères une importance plus grande chez nous que partout ailleurs. Et si théoriquement nous avons le droit incontestable d'administrer notre pays conformément à nos vues, pratiquement nous devons nous inspirer non seulement des besoins, mais aussi des desiderata de l'ensemble des habitants, afin de donner satisfaction à la population tout entière dans la plus large mesure possible. Or, comment connaître avec certitude les vœux des habitants si on n'organise pas leur consultation ?... »

Comment se fait-il que les monégasques aient accueilli défavorablement une ordonnance qui est venue donner corps à une partie de leur programme ? La raison en est que l'institution nouvelle, telle qu'elle a été organisée, n'a pas répondu à leur attente.

Nous allons voir quelle était la conception monégasque et quelle application en a été faite.

La conception monégasque reposait sur deux idées : d'une part l'utilité en matière économique d'un organe technique que les pouvoirs publics

puissent consulter, d'autre part la participation des étrangers à la composition de cet organe, permettant l'utilisation de toutes les compétences.

Cette idée était assez originale sinon dans sa formule du moins dans son application. Dans les grands pays il n'existe pas d'organe consultatif représentant l'ensemble des intérêts économiques. Il n'existe qu'une représentation des intérêts professionnels : telles, en France, les Chambres de commerce, d'Agriculture, des Arts et Manufactures... L'idée monégasque avait quelque analogie avec une proposition de loi de M. Louis Marin, tendant à la réforme du Conseil d'Etat et accordant, dans la composition de celui-ci, une certaine place à la représentation des intérêts économiques.

En réalité, la situation de Monaco était très particulière : minorité nationale et majorité étrangère. Il ne saurait être question d'étendre aux étrangers les droits politiques. Mais, possédant déjà les droits civils et publics, ces étrangers qu'un long séjour a plus intimement rattaché au pays, ont acquis un certain « droit de cité » devant leur conférer certains avantages. C'était à cette considération qu'on répondait en établissant leur consultation directe en matière économique. Dans la conception monégasque, il s'agissait uniquement d'intérêts économiques, entendus dans un sens très large, mais sans distinction entre nationalités que la vie économique ignore.

En novembre 1919 le Conseil National inscrivit à

son ordre du jour la création d'une telle chambre consultative, mais avant que la commission eut déposé son rapport, on apprenait que la question était à l'étude à Paris où elle faisait l'objet de pourparlers diplomatiques. Par ordonnance souveraine en date du 19 juin 1920 était créée la chambre consultative des intérêts étrangers, sans qu'ait été consultée la commission d'études législatives et économiques instituée en 1918 pour étudier et donner son avis sur les questions d'intérêt général de la Principauté.

Les Monégasques adressèrent immédiatement une vive protestation au gouvernement. Ils prétendirent que la création de l'organe consultatif décidée par voie d'ordonnance, c'est-à-dire de décision unilatérale du Prince, était inconstitutionnelle. « La procédure employée — affirme M. Aurégia — est incontestablement irrégulière ». Sans doute la révision constitutionnelle de 1917 a nettement séparé le domaine de la loi et celui de l'ordonnance, sans doute il semble bien que la création de la chambre consultative eut dû faire l'objet d'une loi, au sens juridique du mot. Mais l'article 21 de la Constitution révisée ne dit-il pas que « le Prince rend les ordonnances nécessaires pour l'application des traités et accords internationaux ». Et l'article 6 du traité franco-monégasque de 1917 ne parle-t-il des conventions fixant les dispositions concernant le régime des étrangers, conventions devant être conclues par accord diplomatique. Et encore l'article 18

de la Constitution : « des chambres ou comités techniques pourront être institués par ordonnance du Prince pour seconder les conseillers du gouvernement dans l'exercice de leurs attributions. »

Ainsi il nous semble difficile d'affirmer que le Prince ait outrepassé ses droits en ne faisant pas appel à la collaboration du Conseil National. Sans doute cette collaboration eût-elle pu donner d'excellents résultats et éviter bien des vexations. Mais, encore une fois, le Prince semble bien s'être maintenu dans les principes fondamentaux de la Principauté, sauf peut-être à regretter à nouveau les dispositions du traité de 1918 et à conclure à une nouvelle révision de la constitution.

Quoi qu'il en soit, la chambre créée par l'ordonnance du 19 juin 1920 procède d'une conception toute différente de la conception monégasque.

Il est surtout question de la consultation d'intérêts étrangers plus que d'intérêts économiques. La chambre est composée de 23 membres élus d'après la nationalité. Elle comprend 13 Français : propriétaires fonciers, commerçants et industriels, représentants des personnes exerçant des fonctions publiques et des professions libérales, employés, et représentants de personnes non classées dans les catégories précédentes ; 8 italiens (semblable décomposition) et 2 représentants de nationalités diverses. Les élections se font par catégorie ; il y a onze collèges électoraux. Le Président et le Vice-Président de la Chambre sont obligatoirement fran-

çais. Particularité curieuse : sont électeurs les étrangers inscrits « sur leur demande » après un séjour d'un an (2 ans pour les employés).

Quelles sont les attributions de la Chambre ?

Art. 32. — « La chambre consultative sera auprès du Gouvernement l'organe des intérêts économiques... étrangers représentés dans la Principauté. Elle pourra être appelée à lui fournir... son avis sur toutes les questions mettant en jeu ces intérêts ».

Art. 33. — « La chambre sera obligatoirement consultée sur les projets de loi portant création ou augmentation de taxes ou d'impôts... »

Art. 34. — « Elle aura le droit d'émettre des vœux... »

Dans l'organisation de la chambre consultative deux points sont caractéristiques : l'exclusion de l'élément national et la répartition des intérêts économiques par nationalité.

L'exclusion des nationaux n'était point dans la pensée du gouvernement. Et il semble que les Monégasques soient mal venus à se plaindre de l'absence de leurs représentants à la Chambre consultative car c'est sur l'avis unanime émis par le conseil national, que leurs représentants n'ont point été appelés à en faire partie. Il est vrai qu'il était offert deux seules places aux représentants des Monégasques et que les conseillers nationaux trouvèrent la part dérisoire. Mais on doit rappeler que les nationaux ne possèdent pas plus de 7 à 8 % des richesses de la Principauté, aussi la proportion était-elle conservée puisqu'il s'agissait d'intérêts économiques. Quoi qu'il en soit, l'absence de Monégasques à la Chambre

consultative est regrettable. D'autre part l'élection par nationalité présente certains côtés fâcheux. Si on a voulu répartir le nombre de sièges au prorata des intérêts économiques de chaque colonie étrangère, le but n'est pas atteint. La situation économique n'est pas constamment stable ? Si la répartition des sièges était équitable au moment où elle a été établie, elle n'est certainement plus aussi exacte aujourd'hui. De plus, la division par nationalités risque de mettre en présence des rivaux et non des collaborateurs, de convertir un organe économique en corps politique.

On peut s'étonner également de la disposition d'après laquelle sont électeurs uniquement ceux qui se sont faits spontanément inscrire sur les listes électorales. Il se pourra ainsi que les élus ne représentent qu'une faible partie de la population étrangère et que l'opinion de la chambre reflète celle d'une oligarchie (1).

Quant aux attributions de la chambre, elles sont fort importantes : la consultation est obligatoire dans une série de cas qui embrassent presque toute la législation. Le concours de la chambre devient ainsi indispensable à la confection de la loi. Cela lui donne — en fait — une importance équivalente à celle du Conseil national à tel point qu'on a voulu comparer la chambre consultative à un Sénat, le Conseil National étant une chambre des députés.

1 Aureglia, p. 22.

Craignant que ce conseil technique ne devienne un véritable corps politique étranger, les Monégasques accueillirent la création de cette chambre sans aucun enthousiasme. Pendant de nombreuses années elle devait garder une attitude réservée mais lors de la crise de 1928-1929, elle sortit de sa réserve en rédigeant un fameux manifeste dont les termes étaient assez différents de ceux d'un simple « vœu ».

CHAPITRE II

CONFLITS ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LES MONÉGASQUES 1920-1928

Après la révision de 1917, avait été constituée une commission officielle qui prit le nom de « Commission d'études législatives et économiques ». Elle devait être en quelque sorte le prolongement de la commission de révision, en reprenant l'examen des réformes constitutionnelles et administratives et surtout elle devait être le trait d'union permanent entre le Prince et les Monégasques. A ses débuts son influence se fit heureusement sentir. Elle s'occupa en 1918 de l'organisation électorale, de l'organisation du Conseil d'Etat, du Tribunal suprême... Elle fut consultée sur l'établissement de la taxe de luxe et de la taxe de séjour et de consommation, demandé par le gouvernement français. En 1919 les questions qui devaient être soumises à son appréciation s'annonçaient importantes et nombreuses mais à partir de mai 1919 la commission ne fut plus convoquée. D'après les termes de la lettre de convocation du 7 janvier 1918, la commission devait être consultée « sur les questions politiques intéres-

sant l'avenir de la Principauté ». Les problèmes les plus importants pour la Principauté devaient être réglés à son insu. A son insu fut signé le traité du 17 janvier 1918, à son insu furent modifiés les statuts de la famille souveraine en octobre 1918 ; la chambre consultative des intérêts étrangers devait être créée en 1920 sans qu'officiellement la commission fût consultée. Maintes fois les Conseillers nationaux interpellèrent en vain le gouvernement pour obtenir des éclaircissements et des apaisements à cette politique hermétique. Celui-ci, agissant, il faut le reconnaître, conformément à la lettre de la constitution, ne sut pas accueillir les propositions des élus monégasques, propositions qui devaient bientôt se changer en revendications véhémentes (1).

C'était la faillite du régime de collaboration inauguré après la révision constitutionnelle de 1917. Dès 1920, les élus monégasques, ne fondant plus d'espoirs sur la réalisation d'une politique d'union, furent amenés à demander une nouvelle mise au point de l'organisation constitutionnelle, étendant leurs attributions (2).

Sur quoi se basaient-ils ? Ils prétendaient que les réformes apportées par la révision de 1917 étaient insuffisantes et illusoires. Contrairement à l'esprit

1. Suffren Reymond, ancien maire de Monaco, mort en 1920, esprit remarquable et avocat de grand talent, avait été pendant de longues années l'âme d'un programme réformateur mûrement étudié.

2. Cf. *La politique monégasque de 1911 à 1926*, par Louis Auréglià, p. 68 et suiv.

de cette révision, des ordonnances avaient été promulguées en des matières relevant du domaine législatif telle l'ordonnance du 11 janvier 1921 instituant la taxe sur le chiffre d'affaires.

Le gouvernement déclarait la charte intangible. A l'approche des élections et craignant une nouvelle abstention des électeurs, quelques conseillers accompagnés d'un membre du Gouvernement, M. Palmaro, prirent l'initiative d'aller exposer au Prince la gravité de la situation et solliciter des réformes. Le Souverain leur fit l'accueil le plus engageant et accepta en principe d'apporter les changements nécessaires. Il désigna M. Jaloustre, son chef de cabinet, pour arrêter, d'accord avec les délégués monégasques, les solutions opportunes sans sortir du cadre de la constitution.

La nouvelle commission aboutit à cinq propositions qui ont formé ce qu'on a appelé le « programme minimum » de 1922.

En premier lieu la commission envisagea la réorganisation du Conseil d'Etat avec l'entrée d'« auditeurs » monégasques. Le Conseil d'Etat pouvant être appelé à remplir le rôle d'arbitre entre le Prince et le Conseil national, il convenait de le rendre absolument indépendant. Sans doute fallait-il exclure de son sein les membres du gouvernement qui ne devaient à la fois être juges et partie ; mais le projet de la commission, en envisageant la formation d'un Conseil d'Etat dont feraient partie des délégués du Conseil national avec voix délibérative, ne faisait

que changer de côté la partialité éventuelle. Un second problème fut abordé par la commission : l'organisation financière de l'Etat. L'article 4 de la Constitution s'exprimait ainsi : « Le Prince pourvoit aux dépenses de la Principauté à l'aide des recettes, etc... ». Les délégués monégasques auraient voulu qu'à l'expression « le Prince pourvoit » fût substituée une expression impersonnelle « il sera pourvu aux dépenses... ». Mais — nous l'avons vu en étudiant le rapport de MM. Renault, Weiss et Roche de 1911 — c'eût été là une modification incompatible avec le texte constitutionnel. Les délégués monégasques auraient voulu participer à l'élaboration du budget.

Dans le même ordre d'idées la commission insista pour que fût assurée la délimitation du domaine public et du domaine privé (du Prince) en déclarant ce dernier inaliénable et imprescriptible.

Pour assurer une collaboration plus intime entre le Souverain et son peuple, on proposa l'institution d'un Conseil de la Couronne, sorte de conseil privé qui serait consulté à propos des affaires intéressant l'avenir du pays. Le Président du Conseil national et le maire auraient représenté la population.

De même la commission aurait voulu que les élus fussent appelés à faire partie des commissions d'études et à participer aux pourparlers diplomatiques afin que des traités comme ceux de 1918 ne puissent être conclus à l'insu de la représentation nationale.

L'énoncé des cinq réformes, proposées par la commission, et modestement appelé « programme minimum », montre qu'en fait leur adoption eût bouleversé entièrement le régime constitutionnel tel qu'il avait été établi par les textes de 1911-1917. Le Prince, et c'est là une preuve éclatante de sa bonne volonté, y souscrit cependant et y donna son entière adhésion.

« Malheureusement la Commission de Paris n'était pas régulièrement mandatée. Ni le Conseil national, ni le Conseil communal, ni le Conseil de Gouvernement, auxquels appartenaient les quatre négociateurs, n'étaient officiellement au courant de leurs démarches. Aussi le Prince Albert, obéissant à un sentiment de courtoisie envers ces assemblées, décida-t-il de soumettre les réformes convenues à l'examen d'une commission mixte, qui tiendrait ses assises à Monaco (1). »

Cette nouvelle commission, comprenant un plus grand nombre de fonctionnaires, tint sa première réunion le 1^{er} février 1922. Le nouvel examen fit échouer la plupart des réformes envisagées. L'interpénétration du Conseil d'Etat et du Conseil national n'était plus prévue que par des commissions mixtes qui pourraient être créées en vue d'objets particuliers. L'idée d'une section financière à pouvoirs étendus fut aussi combattue. Quant à la séparation des domaines publics et privés et à la création d'un

1. Aurégia, p: 79.

Conseil de la couronne, les principes en furent admis.

Des projets d'ordonnances furent rédigés mais aucune promulgation n'avait encore eu lieu lorsque s'ouvrit la période électorale de 1922. L'état de santé du Prince Albert, devenu inquiétant, ne permettait pas un recours direct au Souverain.

Les électeurs, non satisfaits, décidèrent de s'abstenir comme en 1914. Le jour des élections, cinq électeurs seulement se présentèrent aux urnes. Personne n'avait fait acte de candidat. On attendit en vain pendant les jours suivants la promulgation des réformes. Trois semaines après, les électeurs convoqués à nouveau et craignant la suspension du régime constitutionnel, désignèrent leurs délégués. Le nouveau Conseil national reprit avec acharnement la poursuite de ses anciennes revendications.

« Le 26 juin 1922 survint le décès du Prince Albert. Son fils, le Prince Louis, prit le pouvoir, entouré de la sympathie et de la confiance générales. Les Monégasques, qui se souvenaient de ses interventions bienveillantes lors du mouvement de 1910, fondaient sur lui les plus grands espoirs. Ils ne doutaient pas que le nouveau Souverain leur apporterait comme don de joyeux avènement une organisation intérieure nouvelle et qu'un nouvel esprit présiderait aux rapports des élus avec les pouvoirs publics.

« Si le Prince Louis avait pu céder à son penchant naturel d'affection pour son petit peuple, il est certain que de grands changements n'auraient pas tardé à se produire pour le plus grand bien de la Princi-

pauté... mais il allait être arrêté par des obstacles placés au-devant de lui.

« Alors que sa familiarité naturelle laissait entrevoir un retour salulaire au gouvernement patriarcal, sans diminution des droits acquis des Monégasques, les élus virent avec peine s'élever, entre le Prince et eux, de nouvelles cloisons étanches. L'obstacle gouvernemental devint même plus grand qu'auparavant (1). »

Les élus reprirent leur lutte pour la conquête de nouvelles attributions politiques. La Commission estima qu'il ne fallait pas hésiter à envisager une révision constitutionnelle. Un nouveau programme « d'amendements aux textes constitutionnels » fut élaboré. Délimitation des domaines public et privé, organisation financière, distinction plus nette entre la loi et l'ordonnance, autonomie financière de la commune, succession au Trône, procédure de révision constitutionnelle, telles étaient les principales réformes demandées. Ce programme, abondamment développé et soutenu, n'eut pas plus de succès que les précédents.

Mais parallèlement aux réformes constitutionnelles, la question économique devait faire naître des revendications ardentes.

La guerre, avec ses inéluctables conséquences, avait eu comme partout de longues répercussions dans la petite Principauté. La Convention de 1912

1. Aurégia, p. 85 et 86.

avec la France, le traité de 1918, avaient établi l'assimilation de plus en plus complète au point de vue fiscal. Sans doute les impôts directs n'existent-ils point à Monaco, mais les impôts indirects, les taxes de toutes sortes, semblables aux taxes françaises, avaient créé un régime fiscal des plus lourds pour un peuple peu habitué à telles charges.

Les monégasques auraient voulu qu'une partie du tribut qui leur était demandé fût apportée par la puissante société des Bains de Mer dont la prospérité s'affirmait de plus en plus. Nous avons vu, lorsque nous avons étudié son organisation, que la S. B. M. devait, d'après le cahier des charges, pourvoir à l'entretien de certains services publics, à l'aménagement de certains travaux... « Quiconque connaît les affaires monégasques ne peut s'étonner de ce qu'au cours des débats au sein des assemblées, il soit si souvent question de cette société. S'agit-il d'apporter des améliorations à certains services publics, entretien des routes, éclairage... il faut nécessairement s'adresser à elle, car elle en a la charge. S'agit-il de procurer des emplois aux Monégasques sans travail, c'est encore de ce côté qu'on est obligé de se tourner, la S. B. M. absorbant la majeure partie des forces vives et de l'activité économique du pays. S'agit-il d'augmenter les ressources publiques, on doit surtout sonder dans un pays hostile aux impôts et surtaxes, à un accroissement des redevances de la Maison de jeu, celle-ci jouissant aux termes de son cahier des charges, d'un

traitement incomparablement favorable et ne pouvant décemment méconnaître les droits que le pays qui l'abrite a sur elle (1). »

Ainsi la question de la révision du cahier des charges avait-elle été mise à l'ordre du jour. Au cours de l'hiver 1924-1925 des démarches pressantes furent faites auprès du Prince pour obtenir satisfaction sur ce qu'on a appelé « les quatre questions » : révision constitutionnelle, délimitation du domaine public, révision du cahier de la S. B. M. et réorganisation du régime fiscal. A l'ouverture de la session de mai 1925, le Conseil National vota unanimement la priorité en faveur de ces quatre propositions et, après ce vote, interrompit ses travaux législatifs. La session ordinaire se clôtura sans qu'aucune décision n'ait été prise sur les projets.

A la fin de l'année 1925, l'assurance fut donnée que le Prince consentait à la mise à l'étude de la question du domaine public et à la révision du fameux cahier des charges.

Mais la révision du cahier des charges comportait l'accord des deux parties. Or, après une première adhésion, dans leur assemblée ordinaire de mai 1926, les actionnaires de la S. B. M. écartèrent unanimement le principe même de toute révision.

Ce sont dans ces conditions que se firent les élections de 1926, élection qui présentèrent un caractère inédit pour la Principauté en ce sens qu'elles

1. Auréglià, p. 93.

eurent lieu sous l'égide de « partis politiques ».

La liste d' « union nationale et démocratique » triompha. Ce qualificatif de « démocratique » n'était peut-être pas d'une inspiration très heureuse à un moment où l'on aurait dû soigneusement éviter toute cause de vexation entre le gouvernement et la population.

Les deux commissions instituées en février par le Prince, la première pour examiner la délimitation du domaine public, la seconde la révision du cahier de la S. B. M., tinrent plusieurs séances. Les solutions tardèrent à arriver. La fameuse « question des emplois » devait donner lieu à de violentes polémiques au Conseil national. Le chômage était important, beaucoup de Monégasques et de vieux habitants du pays se trouvaient sans travail. Dans de telles circonstances, comme nous l'avons vu, il fallait faire appel à la S. B. M. qui monopolise presque toute l'activité économique du pays. Le gouvernement fut lent à intervenir près d'elle. Les séances du conseil national devinrent tumultueuses. Durant toute l'année 1927 des démarches furent tentées auprès du Prince pour obtenir la promulgation de la loi sur les emplois, maintes fois votée déjà. A la session de mai 1928 le Conseil national, attendant en vain une réponse à ses vœux, suspendit ses travaux. Cependant en juin, le gouvernement obtenait de la S. B. M. la promesse de l'institution d'un double registre des demandes d'emploi permettant de donner priorité aux Monégasques. Dans sa déclai-

ration faite au nom du Conseil national, à la clôture de la session de juin, le Président E. Marquet prenait acte de cette première réalisation et exposait nettement l'ensemble des revendications et des initiatives de l'assemblée. Il terminait son exposé en s'exprimant dans ces termes : « Le Conseil national reporte jusqu'à la session de novembre son appréciation définitive sur les résultats des arrangements pris, et il espère qu'à cette époque l'étude des autres questions nationales aura été considérablement avancée, de manière que la collaboration de tous les intéressés puisse enfin ouvrir une ère de concorde, d'apaisement et de travail fécond. »

CHAPITRE III

LA CRISE MONÉGASQUE DE 1928-1929

Avec la session de novembre du Conseil National s'ouvrit cette crise monégasque qui devait dépasser les frontières du petit Etat et avoir des échos dans la presse mondiale.

Avant de les commenter rappelons les événements de cette « révolution » qui, pendant quelques mois, fixa toutes les attentions sur la Principauté de Monaco.

La dernière déclaration du Conseil National avait nettement précisé les positions. Depuis des mois les séances de la Haute Assemblée se déroulaient dans de stériles discussions n'apportant que nouvelles agitations dans les esprits déjà assez troublés par les difficultés économiques. Le Conseil National se trouvait dans une situation intenable : le gouvernement ne le suivait pas et d'autre part il ne pouvait continuer indéfiniment à faire entendre ses vaines récriminations.

Les étrangers, qui jusque là étaient restés dans une attitude réservée, devaient sortir de leur réserve et, par un manifeste de leur Chambre consultative où ils exposaient leurs préoccupations économiques,

fournir une arme dont les conseillers nationaux ne firent faute de se servir.

Après avoir rendu un juste hommage à S. A. S. le Prince, le manifeste s'exprimait ainsi :

« ... De jour en jour s'accroît dans la Principauté les manifestations d'une crise économique dont la réalité et la gravité ne sauraient échapper à quiconque. La Chambre consultative a considéré qu'elle avait l'obligation impérieuse de la dénoncer en attendant donner au manifeste — que dans ce but elle a rédigé — une portée plus ample que celle des vœux qu'elle a pu émettre jusqu'ici : ... questions de l'eau, du gaz, de l'électricité, question des grands travaux, plan financier... »

« Malaise grave, complexe dans ses causes, multiple dans ses manifestations, préjudiciable dans ses effets... »

« Les stations voisines... concurrencent de façon redoutable, Monte-Carlo pour le plus grand préjudice de ceux qui vivent et travaillent dans la Principauté. »

« La Chambre consultative croit que le gouvernement agirait utilement en défendant le principe que tout monopole doit avoir pour contre-partie le légitime souci des intérêts privés... »

« Sans autre pouvoir que celui de jeter un cri d'alarme, la chambre consultative, soucieuse de défendre les intérêts généraux de la Principauté, fait un respectueux appel à S. A. S. le Prince Souverain... (1) »

1. *Echo monégasque*, 2 mars 1929.

Ce manifeste fut lu à la séance du Conseil National du 3 décembre 1928. Après avoir pris connaissance de ce document, la Haute Assemblée fit une longue déclaration où « au cri d'alarme jeté par la Chambre consultative, le Conseil National vint ajouter ses angoisses sur l'avenir politique et économique de la Principauté... »

« Le Conseil désire voir des décisions énergiques et rapides intervenir et il renouvelle sa volonté de collaborer activement à l'amélioration de cette situation désastreuse... »

De telles déclarations — issues tant de la population étrangère que monégasque — malgré leurs termes respectueux vis-à-vis du Prince mais critiquant vivement la politique gouvernementale — ne pouvaient rester sans réponse.

La réponse fut un premier « message » du Prince Louis, adressé au Conseil National le 8 décembre. Du château de Marchais, le chef de cabinet du Prince écrivait au Ministre d'Etat : « J'ai reçu l'ordre de vous inviter à appeler sans retard la plus sérieuse attention des membres du Conseil National sur une manifestation à laquelle ils se sont laissés récemment entraîner. Faisant suite à diverses initiatives qui ont marqué de trop nombreuses sessions de cette Assemblée, celle qui fait l'objet de ce message a encouru aujourd'hui un premier et sévère avertissement... A la veille d'une période de réadaptation,... S. A. S. le Prince entend voir assuré et respecté le calme nécessaire... Des questions

éminemment importantes... ne sauraient être livrées à l'improvisation ou aux hasards de délibérations souvent déconcertantes, irrégulières et déplacées... Les lois attendues viendront en leur temps.

« ... Quant aux éléments étrangers... ils devront s'efforcer à l'avenir de retrouver une notion exacte de leurs attributions... »

« Avant de regagner la Principauté le Prince a exprimé le souhait de retrouver chacun rendu au juste sentiment des circonstances et à la juste appréciation de ses devoirs (1). »

Le message souverain du 8 décembre était des plus énergiques. Il produisit une profonde impression dans le pays. On le qualifia de « coup d'état ». La situation du Conseil National devenait impossible : sa démission s'imposait. Mais reculant devant la perspective de prendre seuls la responsabilité de tels événements, les conseillers nationaux auraient voulu entraîner les conseillers communaux dans leur retraite. Ceux-ci pour des raisons inconnues — refusèrent de les suivre. Le Conseil National démissionna seul. Dans sa lettre de démission du 10 décembre il rappela les promesses faites par le Prince Albert, il essaya de justifier sa conduite et « il regretta qu'à son attitude respectueuse, qu'à son appel à l'attention Souveraine sur la situation, il n'ait pas été répondu. »

« C'est alors qu'un deuxième message princier

1. *Echo monégasque*, mars 1929.

daté du 16 décembre fut affiché sur les murs de la ville. Les termes en étaient plus conciliants.

« ... Au seuil de la saison essentielle à la vie économique de la Principauté S. A. S. le Prince souverain... attire l'attention des monégasques sur une situation aussi préjudiciable aux intérêts de la population qu'au beau renom du pays et engage ceux qui — comme Lui — ont le souci de la prospérité de Monaco, à adopter une attitude compatible avec le but qu'ils se proposent... »

« ... S. A. S. le Prince Souverain... n'a pas cru devoir ajourner la généreuse initiative du S. A. S. le Prince Pierre qui s'est offert spontanément à le précéder dans la Principauté et à réunir les informations nécessaires pour écarter les difficultés présentes (1). »

Le Prince Pierre vient à Monaco pour étudier les réformes avec la population et lui proposer des solutions. On l'accueillit avec déférence. A la suite d'une assemblée générale des monégasques le Conseil communal avait démissionné et, conformément à l'ordonnance du 3 mai 1920 article 93, une délégation communale de cinq membres avait été nommée le 3 janvier pour expédier les affaires courantes en attendant les élections. Une commission spéciale des réformes nationales fut alors formée, composée de trois anciens conseillers nationaux et de trois anciens conseillers communaux auxquels

1. *Echo monégasque*, 18 mars 1929.

furent adjoint deux fonctionnaires sous la présidence du Prince Pierre (1).

Cette commission allait se mettre au travail pour essayer de résoudre la crise, en réalisant quelques réformes urgentes avec le concours de toutes les compétences et de toutes les bonnes volontés.

La première séance se tint le 5 janvier 1929 et fut des plus courtoises. Le Prince Pierre s'adressant aux membres de la Commission s'exprima ainsi « Je ne doute pas... que vous apportiez tous ici, un esprit réaliste, diligent et sage, ainsi que le concours entièrement dévoué que les circonstances réclament et que nous attendons de vous... » On établit aussitôt un programme de travail en quatre points : adaptation de la constitution, adaptation du cahier des charges des sociétés à monopole, question des emplois, délimitation du domaine public.

Ainsi s'ouvrait une ère de collaboration utile lorsque brusquement, le 8 janvier, fut promulguée une ordonnance souveraine suspendant certaines dispositions constitutionnelles essentielles.

« ... considérant les démissions du Conseil National et du Conseil Communal et les inconvénients qui en résultent pour la gestion des affaires publiques ;

« considérant que les problèmes en cours d'étude

1. Composition de la Commission : MM. Bonaventure, Henri Marsan, Dr Marsan, Eymin, Notari, Jacques Reymond (délégués) Palmaro, Maurel (fonctionnaires).

sont soumis à une commission spéciale formée des délégations des conseillers démissionnaires avec le concours de personnalités autorisées ;

« considérant que cette commission doit délibérer en pleine indépendance à l'abri des agitations électorales... » (1)

l'organisation constitutionnelle était provisoirement suspendue en ce qui concerne le pouvoir législatif.

Peut-être en effet y avait-il intérêt à ne procéder aux prochaines élections que lorsque la situation serait nette et lorsque les électeurs pourraient se prononcer en parfaite connaissance de cause.

Ce furent sans doute ces raisons qui décidèrent le Prince ; mais quoiqu'il en soit la promulgation de cette ordonnance provoqua une grosse émotion dans toute la Principauté. Les anciens conseillers nationaux rédigèrent une protestation véhémement en assurant qu'il n'était guère possible de garder confiance dans une adaption libérale prochaine de la constitution lorsque les modestes garanties qui leur avaient été octroyées leur étaient supprimées... »

Il convient de faire remarquer que toutes les garanties constitutionnelles n'étaient point suspendues. Seules l'étaient celles qui concernaient le pouvoir législatif.

Les droits publics en particulier restaient intacts, et l'organisation communale subsistait.

(1) France du sud-est, 9 janv. 1929.

Or, d'après l'ordonnance du 9 mai 1920, sur l'organisation municipale, art. 93 et art. 94, en cas de démission acceptée de tous les membres du Conseil Communal, il doit être nommé une délégation spéciale et il doit être procédé dans les trois mois à de nouvelles élections. La démission collective des conseillers communaux datant du 24 décembre il devrait être procédé aux opérations électorales avant le 24 mars. De plus le mandat de la deuxième chambre consultative expirait, et ses prochaines élections devaient avoir lieu en mars.

Pendant ce temps la « commission spéciale » continuait ses travaux. Des rapports étaient présentés. On avait déjà pu placer quelques monégasques qui avaient demandé des emplois.

Dans la séance de la commission spéciale du 11 février, le Prince Pierre « annonçait que dans le but de permettre le jeu normal de l'accessibilité par priorité des monégasques aux emplois, le Prince Souverain avait décidé de faire étudier la création immédiate d'un sommier de la nationalité ». C'était là une mesure excellente en soi mais qui ne devait pas tarder à froisser gravement certaines susceptibilités. En fait le sommier existait depuis l'ordonnance du 7 mai 1910 (art. 15) qui établissait dans quelles conditions la liste électorale devait être révisée chaque année par une commission mixte conseillers communaux et de fonctionnaires. L'ordonnance prévoyait que les décisions de la commission pouvaient être attaquées devant le Tribunal de

première instance. La nouvelle ordonnance du 27 février 1929 était inspirée des meilleures intentions. Les monégasques réclamaient la priorité pour les emplois. Il était logique de savoir qui avait vraiment qualité de monégasque ou ne l'avait pas. La liste électorale était sans doute une indication précieuse mais peut-être insuffisante. C'était pour éviter toute ambiguïté que les pouvoirs publics crurent nécessaire d'établir d'une façon indubitable la liste des monégasques authentiques. L'ordonnance précise que « doit être indiquée la disposition législative ou l'ordonnance souveraine à laquelle est due la qualité de Monégasque ». Précaution utile dans un pays où les cas de double nationalité sont fréquents et d'autant plus intéressants que le national monégasque n'est point astreint aux obligations du service militaire. Mais, beaucoup de « vieux monégasques », de monégasques jouissant d'une telle possession d'état, devaient avoir certaines difficultés à prouver leur nationalité par une preuve autre que « la commune renommée ». Ce fut la cause du mauvais accueil qui fut fait à l'institution du sommier.

Le 16 février par ordonnance Souveraine, était constitué au Ministère d'Etat, un office du Travail. C'était un des premiers résultats des travaux de la commission. Mais la mauvaise impression produite par les ordonnances du 27 février instituant le sommier des nationalités et ajournant les élections communales jusqu'à l'établissement définitif de la

liste électorale, faisait naitre une nouvelle protestation des anciens conseillers nationaux. Réunis chez leur ancien président ils décidèrent de retirer leurs pouvoirs à leurs trois délégués à la commission spéciale.

Le 16 mars ils organisèrent une assemblée générale des monégasques où ils furent longuement acclamés par la foule : les monégasques réunis leur donnèrent entière approbation. Dans l'ordre du jour de la séance ils protestèrent contre l'institution du sommier et chargèrent une délégation composée de sept anciens conseillers nationaux d'aller porter leurs doléances au Prince. Le Prince ne reçut pas tous les membres de la délégation. On convoqua à nouveau le peuple monégasque en assemblée générale le 24 mars pour examiner la situation. La séance fut mouvementée. Les monégasques ne trouvèrent pas assez énergique l'ordre du jour qu'on leur présentait ; ils en adoptèrent un second où leurs revendications se faisaient plus vives. Et, les esprits échauffés, la séance se termina dans une atmosphère orageuse d'où s'échappaient des cris séditieux. A l'issue de la réunion la foule se porta vers le Palais ayant à sa tête la délégation des anciens Conseillers Nationaux. Le cortège rencontra plusieurs barrages d'agents ; une violente bagarre s'en suivit. Au Palais, le Prince accepta de recevoir cinq délégués. Après de longs pourparlers le Prince promit les élections pour le 1^{er} juin au plus tard. La délégation se retira, rapportant cette promesse au

peuple qui, confiant dans la parole du Prince, se dispersa bientôt.

Le lendemain était publié un message du Prince assurant que les élections pourraient avoir lieu au début de juin et même avant « dès que le sommier des Nationalités aura établi des listes assez abondantes et permis de décider des listes électorales, et dès que la commission spéciale aura arrêté par ses vœux un programme de travaux qui permettra d'accorder une valeur d'autant plus grande au sens des consultations électorales ».

Les ex-conseillers nationaux estimèrent que les termes de ce message ne correspondaient pas exactement aux déclarations orales que le Prince leur avait faites la veille et ils protestèrent à nouveau. Sur ce, la commission spéciale fut dissoute.

Enfin, après de longs pourparlers, le 30 mars, le Prince Souverain reçut tous les membres du Conseil National démissionnaire. C'était un geste souhaité depuis longtemps. L'entrevue fut des plus courtoises. Un texte des revendications avait été préparé par les anciens conseillers et mis au point par le Gouvernement. Il fut accepté par le Prince, qui — lors de la réception — lut purement et simplement le texte de ces dispositions arrêtées d'un commun accord « pour fixer les principes des améliorations politiques et économiques jugées indispensables pour mettre fin à la crise et préparer les réformes nécessaires ». Remise en vigueur immédiate de la constitution, élections communales avant

le 1^{er} juin, élections nationales, adaptation de la constitution, domaine public, application des mesures prises au sujet des emplois, adaptation du cahier des charges à la situation présente, inscription d'office de tous les monégasques sur le sommier, telles étaient les principales dispositions sur lesquelles l'accord s'était établi. Ainsi, satisfaction complète était donnée aux principales revendications monégasques. Le profond attachement de la population pour son Prince se fit encore plus vif et on regrettait seulement que le Souverain ne se soit pas plus tôt rapproché de son peuple. On formait des vœux pour que « la collaboration entre le Souverain et ses sujets se fasse, à l'avenir, plus étroite et plus affectueuse » et on avait « la conviction que cette collaboration serait féconde en résultats profitables à l'intérêt de la Principauté » (1).

Il semblait qu'après cette entrevue sincère, une ère de paix et de prospérité allait s'ouvrir pour la Principauté ? *L'Echo monégasque* du 13 avril s'exprimait ainsi : « Les événements d'hier sont-ils entrés dans le passé ? Nous aimons à le croire et nous souhaitons l'établissement d'une période de concorde et de collaboration... »

Les espoirs ne furent pas déçus. Par ordonnance souveraine du 15 avril, promulguée le 16, étaient rapportées les fameuses ordonnances de janvier et février. La constitution était remise en vigueur ; les

1. *Echo monégasque*, 6 avril

élections communales étaient fixées au 5 mai, suivies par celles du Conseil National ; l'article 16 de l'ordonnance sur le « sommier » est supprimé et les élections se feraient d'après l'ancienne liste électorale arrêtée au 1^{er} janvier. C'était un premier résultat qui fut enregistré avec satisfaction.

Toute la population s'intéressa vivement à la campagne électorale. Les élections du 5 mai devaient en effet avoir une signification décisive pour l'avenir du pays. La liste d'action monégasque fut élue en entier (792 inscrits, 662 votants). Les monégasques marquaient ainsi nettement leur confiance dans les hommes qui, pendant les derniers mois, avaient été à la tête du mouvement et ils les chargeaient de continuer leur œuvre. L'ancien président du Conseil National M. Marquet fut élu maire.

Les élections à la Chambre consultative eurent lieu le 26 mai et celles au Conseil National le 16 juin. Les unes et les autres se passèrent dans le calme, et les nouveaux conseillers nationaux et communaux fusionnèrent dans le même esprit.

Ainsi les rouages constitutionnels rétablis, le Prince ayant nettement affirmé son esprit de conciliation, on eut pu croire que le malaise monégasque était dissipé et que la crise allait être rapidement dénouée par la réalisation des réformes demandées et promises.

Il n'en fut rien. Le mécontentement qui était apparu en décembre se ravivait lentement et le 25 juillet il éclatait d'une façon inattendue à l'oc-

casion d'une session extraordinaire du Conseil National (1). Après avoir voté les lois sur les loyers nécessaires pour maintenir l'ordre public, les conseillers nationaux se refusèrent à discuter les autres questions soumises à l'ordre du jour.

Les paroles qui furent prononcées furent de la plus haute gravité et leur sens présente une troublante ambiguïté. Le Conseil National a tenu à préciser, avec une netteté qui n'est pas sans laisser d'inquiétude, que les promesses faites n'avaient pas toutes été tenues. A nouveau, et dans des termes assez vifs, les questions de l'adaptation de la constitution, du domaine public, du cahier des charges, du conseil de la couronne, des emplois, furent soulevées. On parla du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, on parla même d'en appeler à la France qui, surtout depuis le traité de 1918, ne peut rester indifférente à la situation intérieure de la Principauté. Ces paroles peuvent être lourdes de conséquences.

Telle est la situation actuelle. La crise a rebondi. Nous ne pouvons en prévoir les prochaines phases.

1. *France du Sud-Est* du 26 juillet.

ANNEXE

VERS L'ACCORD

Nous nous demandions quelle serait l'issue de la crise. Au début d'août il est difficile de le prévoir. Au moment où nous terminons notre étude, nous apprenons l'arrivée à Monaco de S. A. S. la Princesse héréditaire. Poussée par un respectable sentiment maternel, elle est venue spontanément offrir sa médiation entre le Prince Souverain et son Peuple, afin d'éviter une scission qui aurait pu devenir définitive. Elle reçut les délégués des Conseils communal et national, et s'entretint longuement avec eux.

Elle se fit leur interprète auprès du Prince Souverain qui voulut bien promettre la réalisation des réformes demandées. Priorité des Monégasques pour tous les emplois, institution d'un Conseil supérieur où seraient représentés les élus monégasques, adaptation de la constitution, révision du système financier, délimitation des domaines privé et public, telles étaient les réformes jugées indispensables et urgentes. Dans sa réponse officielle « S. A. S. le Prince Louis fait savoir aux délégués monégasques qu'il a pris la résolution de réaliser les questions

ci-dessus dans le plus bref délai en tous cas avant la prochaine session du Conseil National...

« Le Prince Louis assure les Monégasques de son affectueuse sollicitude et de son vif désir de ramener un calme définitif et une réconciliation heureuse pour tous (1). »

On ne pouvait répondre par des paroles plus encourageantes et des promesses plus explicites.

A notre avis, deux de ces réformes sont particulièrement importantes. Institution des plus précieuses que ce Conseil privé supérieur, où quatre monégasques et de hauts fonctionnaires collaboreront avec le Prince au Gouvernement de la Principauté. De ce conseil dépendra la bonne marche de tous les rouages compliqués dont est composé ce petit Etat miniature.

Une seconde question dont l'importance ne saurait échapper à personne, est celle de « l'adaptation de la constitution de manière à la rendre plus conforme aux nécessités intérieures de la Principauté ». Cette phrase est, à elle seule, un programme. La commission chargée de cette révision sera composée de six membres, trois monégasques et trois jurisconsultes français. Nous croyons pouvoir affirmer — bien que ces noms n'aient encore été publiés nulle part — que le choix du gouvernement se serait porté sur MM. Joseph Barthélémy, ancien député et professeur à la Faculté de Droit, Fromageot, l'éminent

1. *Petit Niçois* du 13 sept. 1929.

jurisconsulte du Ministère des Affaires Etrangères Le Bourdon, ancien préfet et ancien ministre d'Etat à Monaco. On ne saurait s'adresser à des compétences plus sûres; guidées par les indications des délégués monégasques, elles feront une œuvre utile qui recueillera, nous en sommes persuadés, toutes les approbations.

« Ce qu'il faut obtenir, c'est une constitution qui tienne compte de la situation si particulière de notre pays, et non une copie plus ou moins fidèle d'une constitution étrangère », nous disait très justement une haute personnalité gouvernementale qui nous faisait l'honneur de nous recevoir.

Il y a dans l'évolution d'un mouvement politique deux périodes : l'ère des revendications et celle des réalisations. Les Monégasques qui depuis longtemps luttent pour obtenir les réformes nécessaires à la vie de leur pays, vont pouvoir désormais travailler à l'application de ces réformes.

La crise est virtuellement terminée.

CONCLUSION

Nous venons d'exposer d'une façon aussi objective et impartiale que possible les événements importants et graves qui se sont déroulés à Monaco pendant ces dernières années et ces derniers mois en particulier.

Il est difficile et dangereux de porter un jugement sur des événements contemporains et de vouloir en tirer hâtivement des déductions. Mais si nous nous sommes longuement attardés sur les vicissitudes historiques de Monaco, depuis ses origines, c'était pour mettre en lumière certaine loi permanente qui a présidé et préside encore au sort du petit territoire monégasque. Les préoccupations économiques ont toujours guidé les événements politiques. Tous les traités en font foi : celui de Burgos ou de Péronne, celui de Stupiniggi ou de Turin, et les accords plus récents. Les Révolutions, que ce soit celle de 1848 ou de 1929, en sont aussi une preuve. Autrefois c'était aux Rois de France, à la Maison d'Espagne, ou aux Ducs de Savoie que les Grimaldi demandaient aide et protection. La « rente » accordée par le protecteur au protégé était la clause fondamentale de toutes ces conventions. Lorsque cette rente deve-

nait difficilement recouvrable, Monaco se détachait de son protecteur et recherchait un autre appui.

Depuis quelques 70 ans, l'insécurité économique de la Principauté semblait avoir pris fin. La création, le développement considérable de son Casino, devait lui donner cette prospérité qu'elle ne pouvait trouver ni dans son agriculture, ni dans son industrie. La Société des Bains de Mer, au titre modeste et peu évocateur de ses justes attributions, fit de Monaco, en quelques années, une ville florissante. Toute l'activité économique du pays repose sur elle(1) — nous avons expliqué comment.

Mais que, pour une raison ou pour une autre, la S. B. M. ne remplisse plus ce rôle de mère nourricière, et toute l'économie de la Principauté est bouleversée.

La S. B. M., comme toute société, a évidemment pour but de distribuer des dividendes à ses actionnaires. Les Monégasques lui reprochent de méconnaître ses obligations morales envers le pays qui lui donne asile et lui procure sa situation privilégiée. On la rend responsable de la crise économique dont souffre le pays. Par un manque de publicité, par le déclin de ses manifestations artistiques, elle aurait mis la Principauté dans un état d'infériorité vis-à-vis des villes voisines et concurrentes. On voudrait surtout lui voir supporter une plus large part des charges publiques. Le budget de l'Etat dépend en partie de la

1. Sur 1.574 Monégasques, 381 sont employés à la S. B. M., soit 24 %.

S.B.M. Celle-ci ne lui verse que 3 % de ses recettes brutes, et 5 % au delà de 25 millions, indépendamment d'une rente fixe annuelle de 1.250.000 francs. Ces redevances semblent insuffisantes aux Monégasques (1).

La redevance fixe en particulier, qui nous rappelle la rente annuelle fournie au Moyen Age par l'Etat protecteur, avait été prévue en francs-or. Mais malgré la dévalorisation du franc, elle figure toujours au budget pour la même somme. Nombreuses sont les Sociétés à monopole qui ont procédé à un rajustement de leur cahier de charges : les Monégasques ne demandent pas autre chose.

La vie économique de la Principauté présente, un caractère anormal. Il ne faut pas que l'échafaudage social d'un Etat soit soumis à la faillite ou à la prospérité d'une société privée si soucieuse des intérêts généraux puisse-t-elle être. Une prospérité reposant sur une telle base, ne peut être que factice. Le pays doit se faire une économie particulière qui le rende aussi indépendant que peut l'être un petit Etat enclavé dans le territoire d'un puissant voisin.

Le malaise économique n'ayant pas été résolu, les Monégasques ont porté leurs revendications sur le terrain politique pour réclamer les prérogatives nécessaires à la défense de leurs intérêts et la préparation de leur avenir.

1. Il faut noter que le casino de Monte-Carlo est une maison de contre-partie, comme il n'en existe pas en France, ce qui exige une importante immobilisation de capitaux.

Pour nous, la cause profonde de la crise Monégasque est économique. Mais nous ne pouvons méconnaître que si les Monégasques veulent participer effectivement à l'administration de la Principauté, c'est qu'inconsciemment ou non, ils sont aussi poussés par un certain courant qui dirige les peuples vers l'émancipation politique.

Des esprits jeunes et animés d'idées modernes, ont tenté d'appliquer dans ce petit Etat les principes qui régissent les Grandes nations. Ils ont oublié qu'en matière politique et sociale toute novation — non sagement murie — est hasardeuse. Un régime qui peut convenir à un Etat de 40 Millions d'habitants, ne peut s'appliquer à une entité de quelques centaines d'électeurs. Dans un territoire de 150 hectares les questions d'ordre général sont aussi souvent commandées par des questions de personnes.

Il n'est de « vérité politique » ni dans le temps ni dans l'espace. Un régime politique dépend étroitement des circonstances économiques et sociales. Il doit y être adapté et, dès qu'il n'est plus en concordance avec elles, le malaise se révèle et parfois aboutit aux conséquences les plus graves.

Les raisons d'ordre philosophique n'ont conduit les Monégasques à entrer en action qu'en raison des questions économiques qui se sont posés avec une acuité sans cesse accrue. S.A.S. Le Prince Souverain a encore montré ces jours derniers qu'il n'était pas sourd aux appels de son peuple. Ses pro-

messes ont reserré les liens séculaires et ravivé la confiance réciproque, qui unissent le petit peuple Monégasque à la Famille Souveraine.

Vu : le Président de la thèse,
A. MESTRE.

Vu, le Doyen,
BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
Pour le Recteur,
L'Inspecteur de l'Académie,
P. MAURELLET.

BIBLIOGRAPHIE

- Aureglia (Louis)*. — Commentaire des ordonnances constitutionnelles de la Principauté de Monaco, en date du 18 novembre 1917 (1918).
- La Chambre Consultative des Intérêts Etrangers de la Principauté (1920).
- La politique Monégasque de 1911 à 1926 (1927).
- Delpech et Laferrière*. — Constitutions modernes (nouvelle édition sous presse, aimablement communiquée par les éminents professeurs).
- Farnet (Gabriel)*. — Relations douanières entre la France et Monaco (1917).
- Gayot (André)*. — La constitution monégasque et sa révision en 1917.
- Lacoste (Roger)*. — La Politique à Monaco (1911).
- Mounié (Jean)*. — Situation internationale de Monaco (1913).
- Moncharville (Maurice de)*. — Monaco, la question des jeux, son histoire diplomatique (1898).
- Organisation constitutionnelle* (document officiel).
- Prat (Michel)*. — La Principauté de Monaco et le traité du 17 juillet 1918 (1920).
- Reymond (Suffren)*. — Indépendance de Monaco (1913).
- Saige (Gustave)*. — Monaco, ses origines (1897).

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	5

PREMIÈRE PARTIE

Histoire de Monaco jusqu'en 1910.

CHAPITRE PREMIER. — Des origines à 1524	13
CHAPITRE II. — Les trois protectorats :	
Espagnol : 1524-1641	25
Français : 1641-1815. Annexion à la France	28
Sarde : 1815-1860	35
CHAPITRE III. — Situation politique et économique de la Principauté de 1861 à 1910	42

DEUXIÈME PARTIE

La Constitution de 1911 et sa Révision en 1917.

CHAPITRE PREMIER. — L'agitation populaire de 1910. Cons- titution de 1911	55
CHAPITRE II. — Application de la constitution. Sa suspen- sion en 1914. La guerre	69
CHAPITRE III. — Révision de la Constitution en 1917. La Collaboration	76
CHAPITRE IV. — Le Traité franco-monégasque de 1918	83

TROISIÈME PARTIE

La politique monégasque depuis 1920.

CHAPITRE PREMIER. — La Chambre consultative des intérêts étrangers (1920).....	95
CHAPITRE II. — Conflits entre le Gouvernement et les Moné- gasques (1920-1928).....	103
CHAPITRE III. — La crise monégasque de 1928-1929.....	114
ANNEXE. — Vers l'accord.....	129
CONCLUSION.....	133
BIBLIOGRAPHIE.....	138

